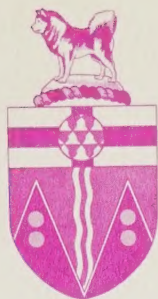
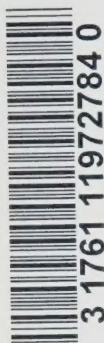


CA1 24  
-72 T24A



MUNICIPALITES DU QUEBEC  
SCOTIA MUNICIPALITIES  
MUNICIPALITIES •

THE MUNICIPALITIES OF THE  
ALBERTA ASSOCIATION OF  
SASKATCHEWAN URBAN

document no. TCT2

# MUNICIPAL SUBMISSION TO THE FIRST NATIONAL TRI-LEVEL CONFERENCE

## SESSION 2A

Submitted on Behalf of  
The Municipal Delegation

By

Mayor D.G. Newman

Chairman

Joint Municipal Committee  
on Intergovernmental Relations

October 31, 1972

- ASSOCIATION OF COUNTIES AND REGIONS OF ONTARIO •
- NEWFOUNDLAND AND LABRADOR FEDERATION OF MUNICIPALITIES •
- NEW BRUNSWICK TOWNS ASSOCIATION • SIX CITIES OF NEW BRUNSWICK •





CAI 74

-72124A

document no. TCT2

MUNICIPAL SUBMISSION  
TO THE  
FIRST NATIONAL TRI-  
LEVEL CONFERENCE


(Session 2a)

Submitted on behalf of the  
Municipal Delegation

by:

Mayor D.G. Newman  
Chairman  
Joint Municipal Committee  
on Intergovernmental  
Relations

October 31, 1972



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119727840>



TABLE OF CONTENTS

A - Preface	001
B - The Need for Consultation	003
C - Transportation	020
D - Housing	076
E - Environmental Management	111
F - Leisure and Recreation	138
G - Public Assistance	168
 Appendix I	 234



PREFACE

The process of an intensifying urbanization is being experienced in Canada as in every other technologically advanced nation. And although the process appears to affect mainly our larger more densely populated communities, its impact is much broader. For urbanization also poses major challenges to rural Canada. It follows therefore, that in designing programs to resolve urban problems, we must recognize the multi-dimensional and interactive nature of their impact. In particular, those responsible for such programs must be sensitive to the impact of the decision-making mechanisms of all levels of governments.

The representatives of Local Government believe that this first Tri-Level Conference offers an appropriate opportunity for the total body of government in Canada to lay the foundation for directing the processes of urbanization in response to the needs and aspirations of Canadians.

This document then, consists of a number of position papers which deal with selected issues. In developing those issues, it was not our intention to arrive at suggested policies or programs. Rather, we were concerned with how those issues affect the role and nature of governments, particularly of Local Government. We recognize that the issues selected are only some of the many issues with which Canada is and will be faced. We do believe, however, that our findings represent an adequate illustration of the fact that one of the difficulties in coping with the process of urbanization in Canada is the way in which the role played by the three levels of government are presently perceived.



Our position papers reflect the views of the Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations. This body was organized to direct the effort of representatives of Local Government in Canada in preparing for the Tri-Level Conference. The topics dealt with in these papers have been the subject of study for some time by the Canadian Federation of Mayors and Municipalities through their standing committees. Appendix I shows the members of the CFMM Committees. Those interested in further background information on the position papers can obtain such from the Canadian Federation of Mayors and Municipalities in Ottawa.

As Chairman of the Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations and, as President of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, I wish to express my deep gratitude to all the members of the committees and our support personnel for their time and efforts. The rapid development of a consensus about common concerns and problems faced by Local Government provided a major thrust to our efforts.

Mayor D.G. Newman

THE NEED FOR CONSULTATIONI. THE URBANIZATION OF CANADA

The rate of urbanization in Canada is one of the highest in the world. In 1871 less than twenty percent of Canadians lived in urban areas. By 1961 about seventy percent of Canadians were urban citizens. Forecasts, based on population concentration trends, indicate that by the year 2000 over ninety-four percent of Canadians will be urbanized. These forecasts also indicate that about seventy three percent will live in 12 major centers. At the same time Canada is one of the least densely populated countries in the world. The phenomenon of urbanization in Canada therefore is not necessarily comparable to similar trends in other parts of the world.

The impact of urbanization has resulted in a set of special challenges to Canadians. It is of course, natural that a large part of these challenges solely concern the growing urban centers. No less important though, rural Canada is greatly affected by urbanization. It is interesting to note that governments in Canada, through their programs, emphasize the impact of urbanization on the larger centers of population in Canada. It can even be said that the preponderance of these programs deal with the "problems of the cities".

It would be short-sighted to suggest that governments in our country should not be concerned with the impact of urbanization on larger centers. In the view of those concerned with local government it is equally short-sighted to neglect such impact on rural Canada, or, on more than 95 percent of the geographic area of Canada.



When we deal with the problems of "urban Canada" we automatically define an arbitrary and too limited scope of the problems. Cities have been with this world for a long period of the history of man. The phenomenon of growing cities is not a recent one. The problems of ancient Athens and Rome, the problems of the cities and city-states of the middle ages and the problems of the cities in Europe during the early era of industrialization were of a more localized nature. The problems of cities in the post-industrial era are symptomatic of the impact of a complex set of developments caused mainly by our exploding technology. These developments include:

- \* Industrial automation and mechanization
- \* A high level of education
- \* A comparatively high standard of living
- \* An expanding service industry
- \* Mobility of the population
- \* Sophisticated communication media
- \* Rapid transportation systems
- \* An expanding role of government.

Modern urbanization is the result of these developments. The expansion of urban centers must therefore be considered as one of the products of the process of urbanization. At the same time the decline of the population in rural areas is another product of this process.

The process of urbanization is a national phenomenon which affects every part of our country. The emphasis of government efforts should therefore be directed towards "managing the process of urbanization". This is distinctly different from efforts to find solutions to urban problems.



Certainly the problems faced by Canada which include Public Assistance, Transportation, Environmental Management, Leisure and Recreation and Housing must be identified and dealt with. They must be viewed however from the point of view of their impact on the whole Canadian community and in terms of the interactive nature of their impact. The management of the process of urbanization demands a critical review of the roles which different levels of government can best play and the resources which must be available to each of the three levels of government in Canada.

The direction which we take in Canada in dealing with the process of urbanization will largely govern the future role of local government. In a real sense the reverse is also true. The future role of local government will determine how well Canadians will be able to realize their aims and aspirations.

## II. THE PROBLEMS OF URBANIZATION

For several years now, the Canadian Federation of Mayors and Municipalities has been studying a number of issues of concern to Canadians. The Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations believes that these issues are a useful basis for illustrating, in a general sense, the problems and challenges faced by the body of government in Canada. The role of local government, as a partner in the body of government has received particular attention in our study of these issues.

While these issues are developed in some detail in the subsequent position papers, it is appropriate at this time to highlight some of the major aspects, particularly where those aspects reflect on the partnership nature of the roles of governments in Canada.

### \* Transportation

In an alarming number of instances the decisions made by both Federal and Provincial Governments are made in isolation. Little consultation appears to take place and, in the case of local government, consultation is almost negligible. As a result, programs concerned with transportation and initiated by the Federal or Provincial Governments frequently suffer from a lack of input by other governments. As a result their implementation tends to create results which frequently do not meet with expectations.

It is evident that there is a great need for a more comprehensive approach to transportation planning. A first step in such an approach must be the determination of broad, practical overall objectives, based on a realistic set of social goals. Such an approach would allow for a recognition of the interactive nature

between different problem areas. It would also allow for greater attention to geographic spill-over effects of transportation programs. Those effects are of a major concern to communities adjacent to the area for which programs have been designed.

\* Housing

Good housing and a desirable living environment is the primary business of local government. The package of services which municipalities provide all relate to housing, and to improving the conditions under which we live. The housing needs of Canadians, varying as they do across the country, depend on geography, population, economy and the provincial context in which the municipality must work.

It is therefore, only logical that local government should be heavily involved in the development and implementation of housing policy. They have not been. In addition it has been extremely difficult for municipalities to play an effective role in the implementation of programs dealing with housing due to the cumbersome nature of the financial arrangements associated with many such programs. This situation becomes even more serious when housing programs are introduced to deal with employment problems rather than with housing problems.

\* Environmental Management

It is probably correct to say that pollution has become the "favorite" issue in Canada. To-date the approach by both Federal and Provincial Governments has been of a segmented nature. Most programs dealing with the abatement of pollution and the protection of the environment are based on multiple and overlapping Federal and Provincial Acts and Regulations which are not necessarily



consistent with each other. A fair case can be made for saying that sufficient funds have not been allocated to provide for a consistent and comprehensive approach to alleviating the present and anticipated dangers of pollution. Even in the relatively simple matter of communicating known technologies to those directly responsible for applying such there appears to be a great lack of effectiveness.

Local governments, historically, have played a major role in the control and abatement of pollution. Rarely, however, do we find that local government is consulted on the development of Federal and Provincial programs. Despite this they do seem to end up footing the bill for a large number of programs devised by the other levels of government.

\* Leisure and Recreation

Approximately 130 Federal Acts have a direct or indirect influence on recreation, but no one act deals with recreation as the primary object in a broad sense. Twenty-two agencies in the Federal Government alone have programs that relate to recreation. Recreation Canada is only concerned with physical recreation activities and appears to concentrate its efforts on making Canadians physically fitter than they are.

At Provincial levels we find a similar situation. Between six to ten departments of provincial governments are involved in a variety of recreational aspects.

It is again interesting to note that, while almost all municipalities in Canada have recreational facilities which provide for a broad range of leisure activities, they rarely are involved

in the development of policies and programs by Federal and Provincial Governments. It is also significant that Federal and Provincial programs emphasize such things as National and Provincial Parks. In our urbanized society, a significant percentage of the population still is financially disadvantaged. It would therefore appear to be appropriate to allocate more resources to establish badly needed additional recreation programs and facilities in the more populated areas: these would be then more easily accessible to the less privileged.

In light of the fact that leisure time will become more extensive in the foreseeable future thought must be given to establishing broad national and regional goals which will allow all governments to respond to the future needs of our society in this area. Certainly it is appropriate that local government have a voice in the establishment of such goals.

\* Public Assistance

Canadian taxpayers have spent over \$20 billion in the last decade for public assistance. Despite the magnitude of this expenditure we do not have today national or even effective regional standards. Many decisions are based on nothing more than administrative whims.

Municipalities have little or no influence on policies and programs which deal with public assistance. All they have to do is cope with the considerable problems which result from our present public assistance system. The cost of coping with these problems although mostly hidden, is considerable. Surely it is reasonable to suggest that public assistance services must be provided on an integrated basis. The extensive establishment of

Federal and Provincial local offices, dealing with a broad range of services may well be a poor alternative to providing local government with the resources which would allow them to provide such services on an integrated basis.

\* The search for solutions

The five issues or problem areas with which our position papers deal all have one thing in common. They do not stand alone. They interact with each other.

Students of society and government have recognized this phenomenon for some time. Despite this it seems that, in the search for solutions to the problems of urbanization little attention is being paid to the interactive nature of these problems. One of the basic principles of modern technology is that, in considering a system, all of the subsystems must be recognized and structured in a logical manner if the total system is to operate effectively.

In a social system this implies that the development of effective policies and programs can only be accomplished if the delivery mechanism is an integral part of such a system. The delivery mechanism performs the role of both program execution and effectiveness monitoring. The monitoring of the effectiveness of programs is a mandatory function if policies are to remain responsive to the needs of society.

The role of local government today no longer satisfies the needs of a society experiencing the process of urbanization. At the same time a society which is based on the premise that its members must be given the widest possible opportunity for self-fulfillment, cannot do without effective local government. The



Federal and Provincial Governments cannot solve the problems of an urbanized society without the link to the community provided by local government. At least not if our society is to remain one with the greatest possible degree of freedom.

### III. POLICIES AND PROGRAMS

In a federal system of government such as we have in Canada there are admittedly inherent structural obstacles to the achievement of an integrated decision-making process. Autonomies and jurisdictions as defined by statute, law and tradition tend to be jealously guarded, not only by politicians at the provincial and federal levels of government but by administrators as well.

The most logical, although no longer the most practicable, method of preventing intergovernmental conflicts and interferences has been by explicitly allocating to each level of government mutually exclusive responsibilities and jurisdictions. This allowed for minimization of conflict and eliminated major problems in respect of intergovernmental relations. But Government has grown, has lost its simplicity and has pervaded most aspects of our everyday life. Thus, jurisdictions and responsibilities that were assigned to different levels of government in the past may stand in contradiction to the wisdom and requirements of a later period. Either the jurisdictions have to be continually redefined or governments should attempt to co-operate with each other as their responsibilities grow and jurisdictions begin to over-lap.

Until the 1930's the degree of jurisdictional rivalry and over-lap among governments in Canada was minimal. The three governments played a much smaller role in the affairs of the nation than they do today. The Federal Government concentrated on nation-building and was adamant in its refusal to become involved in areas which were not explicitly assigned to it in the B.N.A. Act. The responsibilities delegated to the municipalities were also more or less "exclusively" defined as were the spheres of activity reserved for the provinces. Generally, each level tried to minimize

its responsibilities and involvement in "areas of jurisdiction" which were interpreted to fall within the ambit of either of the other levels. But, the depression, Keynesian economics, the second world war and the transition from a predominantly agrarian to a predominantly urban-industrial economy have had their effect.

The role of the public sector in the affairs of the nation has assumed new proportions and the lines of division demarcating Federal, Provincial and Municipal jurisdiction have become blurred.

"One of the most outstanding characteristics of contemporary economic development is increasing intervention of the state in economic and social life. This development created the need for an adaptation of the institutions of the state because its institutional framework had not been conceived for the purpose of fulfilling the tasks which now had become incumbent on government.<sup>1</sup>

As the role of government has expanded, each level has become involved in areas in which the other levels had an interest. Accompanying this trend has been the growth of social, political and economic interest groups. Focussing their attentions on the legislative and executive branches of the different levels of government they contributed to the complexity and the fragmentation of government. This has resulted in a proliferation of duplicative,

---

1. P. Malles, Economic Consultative Bodies: Their Origins and Institutional Characteristics: The Economic Council of Canada, January 1971.

autonomy-seeking special agencies in each level of government, and hence has highlighted the problem of a decision-making mechanism which can no longer respond to the needs of a society in an era of accelerating **social** change.

There are national, regional and local aspects to most governmental functions and programs. It must be recognized that, if there is any merit in the preservation and continuation of the federal system, every level of government has a role to play in most policy fields and resultant programs.

The ultimate purpose of government is to create the necessary conditions for the progressive development of the political, economic and social well-being of all citizens. The activities of all levels of government are justified to the extent that they further the realization of this over-all objective.

In today's society the federal government can no longer presume to play an effective role in establishing national priorities and national objectives unless the other levels of government effectively participate in the process leading to the setting of those priorities and objectives.

In dispensing financial aid to other levels of government, the Federal Government has adopted the right and responsibility to define how that aid is to be allocated. But the manner in which that responsibility is exercised does pose some very difficult problems. All too frequently municipalities first learn of Federal program initiatives that have an impact upon local decision-making at the time of the Ministerial press statement when the legislation is tabled in the House of Commons. However inclined they may be to agree with the needs for and objectives of the program, the local decision-makers feel that they have been imposed upon.



Every level of government has become increasingly fragmented and differentiated through the proliferation of departments and specialized agencies. The signalling systems that governments employ to guide their actions have become more internalized and decision-makers at the federal and provincial levels in the design of their policies and programs have become less reliant on the perceptions and actions of decision-makers at the local level. It should be obvious that this is not conducive to the securing of an optimal level and quality of total governmental output. It must be recognized that the fates of the three levels of government are now highly inter-correlated. Decisions as well as failures at any one level have repercussions on other levels as well.

The major problems that confront our governments today are problems that stem from transition. It must be recognized that the Federal, Provincial and Municipal Governments, all are agents of social change and all have a part to play in responding to society's needs. In order for local government to respond it must have both access to resources and discretion over the allocation of these resources. This discretion over the allocation of resources must be effected in two ways: through a restructuring of revenue generating capacity, and through the involvement of the local decision-makers in the Federal and Provincial policies and programs.

It also bears emphasis that local government can play a constructive role as a signalling system to the Federal and Provincial Governments in the design of their policies and programs. In an increasingly affluent and rapidly changing society, improvement in the quality of life requires the provision of a greater diversity and variety of services. The inclusion of the views of a greater number of individuals charged with decision-making responsibilities

in the signalling system would improve the total governmental decision-making system. Individual perceptions that give rise to policies and programs are not always in agreement. If consensus is not achieved before actions are taken, serious conflicts can arise. These conflicts are not constructive and work to the detriment of all concerned. It follows then that there is a strong need for an integrative mechanism that will prevent conflict among decision-makers at different levels of government.

Our argument is not strictly for the delegation of more power to local councils. Just giving local councils a lot of power will not guarantee success. Rather our argument is for the inclusion of local government in the Federal and Provincial decision-making processes. In addition to the need for a vertical integration of the governmental decision-making process it is also recognized that there is a need for improved lateral integration at each level of government.

Local government decision-makers can no longer entertain the Federal and Provincial rebuttals that before local government can be accorded a greater role and participate effectively as partners with the Federal and Provincial Governments in their decision-making processes it must first undergo a thorough restructuring. If local government were an autonomous decision-making body with well defined areas of jurisdiction, complementary to, but not a component of, the Federal and Provincial areas of jurisdiction, the structural problem would be comparatively minor. The role and objectives of local government could be clearly defined and an organizational framework developed in accordance with explicit criteria. But the roles and responsibilities of all levels of government are inter-dependent. All levels are governed by the same

over-all goals. Structural forms as well as financial arrangements are the instruments for more effective government and not ends in themselves. The proper solutions to these fundamental organizational and fiscal problems at the local level will be better recognized if for a start an intergovernmental consultative mechanism were initiated.

IV. THE FINANCIAL DIMENSION

As a result of the rapid urbanization of Canada, the demand for services from all three levels of government is increasing at an accelerating rate. The municipalities are finding themselves in the position where revenues from all sources are insufficient to respond to these demands. In 1971 municipal sources of revenues such as personal property and business taxes, were sufficient to cover only 47% of gross expenditures, while in 1961 the municipalities in Canada were financing approximately 65% of their gross expenditures through gross revenue from their own sources. Municipal revenue from own sources increased from \$1.5 billion in 1961 to \$3.9 billion in 1971. This increase was insufficient to keep pace with the rapidly increasing municipal expenditures. These expenditures increased from \$2.5 billion to \$9.8 billion during the same period. As a result the municipalities are forced to depend more and more on transfers from provincial and federal governments.

The inadequacy of municipal revenue sources exists in spite of a staggering increase in the total government share of Gross National Product. Measured in terms of current prices, the public sector in 1961 accounted for 26% of GNP and in 1971 this had risen to 35%. Federal revenue from its' own sources increased by 14.8%, provincial by 106.1% and municipal by 20.3%.

The significant dependence of municipalities on financial grants, particularly conditional grants, has relegated the municipalities to a "service station" role which is dictated by the other two levels of government. This is particularly so in the fields of pollution, education, health, welfare, transportation and recreation.



Since conditional grant programs usually require financial contributions by municipalities, the very structure of the financial mechanism results in a depletion of the municipalities' discretionary revenue in order to take advantage of such programs. This very often prevents municipalities from undertaking programs which have higher priorities. In many cases, policies formulated at the federal and provincial levels create a continuing financial burden, not only for the programs themselves, but for other program expenditures resulting from the initial programs. This is most evident in housing and urban renewal programs where the servicing of the new facilities results in significant expenditures for requirements such as sewage treatment.

The erosion of the municipal fiscal base combined with the need for continuous and rational community planning and development demands cooperation between the three levels of government in formulating policy.

Municipal government is founded on a direct involvement in the provision of essential services at the local level as identified at the local level. Participation in services of a broader regional and national character further strained the resources of the municipalities. Yet the effect of regional and national services on individual municipalities is significant. There is a need for joint efforts by the three levels of government to rationalize the financial participation of each in the provision of the programs and services demanded by our citizens.

TRANSPORTATIONI. INTRODUCTIONPerceptions of the Urban Problem

A major portion of the history of Western civilization can be written around the theme of man in an urban environment. Beginning with the ancient Roman period when cities formed the basis of international commerce and government administration, one could describe the development of military and commercial conflicts as a quest for the aggrandizement of urban centres, and as well, show the derivation of culture and political democracy from the social and political needs of urban populations. Yet, in the subsequent medieval period of history, mankind could not maintain security and order in the face of political disintegration which focused on the wealth of the existing urban centres. Hence, this period was characterized by large scale migration from the urban centres to the relative economic and social security of the countryside and the rejection of urban life styles.

The origin of urbanization as it is known today can be traced to the Industrial Revolution of the 18th century. This period saw the renaissance of urban centres, initiated by the economic forces of factory and large scale industrial production. Urban squalor, attended by massive poverty, environmental pollution, and an almost complete absence of what are known today as municipal services, were the rule of the day in large 18th century urban centres.

Perception of urban life in the 18th and 19th centuries have lingered on, and in a sense combined together to form a nightmarish image of the horrors of urban life. However, the reality, if not the perception of urban life has improved substantially for most cities in the world since the 19th century. Governments have

accepted a large degree of responsibility for the direction of life in urban centres and, through the investment of public funds, have succeeded in solving many of the technical problems.

Yet, the 19th century image lingers on! Despite massive and largely successful efforts to improve the quality of urban environments during the past century, one is conscious of the feeling that "the problem" has not yet been solved. What is the problem? A number of solutions have been offered which deal with specific issues in the areas of transportation, housing, pollution, etc. Components of these particular issues, say transportation, are approached with a view to providing piecemeal solutions, such as smaller cars, faster trains, bigger airplanes, etc. All of these dwell on efficiency aspects, of reducing the severity of the problem rather than investigating the basic nature. We have not clearly defined the ultimate goals of the system which we are endeavouring to improve.

But the common denominator of all urban issues such as housing, transportation and pollution, is man. The reason for their existence is to make the environment as comfortable as possible. Or stated in another way: these are perceived as contributing to man's quality of life.

Each individual has a set of needs and society's direction is the product of these needs. They range from basic essentials such as food, shelter, health through to leisure, status, and self-actualization. Paradoxically, it is through individuals' attempts to fulfill these needs more efficiently that urban problems have developed. Economic and social forces which make man more efficient and productive have determined a need for a highly specialized division of labour which in turn, requires concentrated population living in urban centres.

The quandary thus resolves itself into a conflict between individual needs and social mechanisms, where the mechanism (say the urban transportation system) is designed to serve individual needs, yet often threatens to destroy them.

### The Quality of Life

What are man's basic needs? How do they relate to urban transportation planning?

Transportation is but one of the many attributes of urban life. It is, however, a pervasive attribute in that it touches on almost all areas in everyday life. It directly affects shelter needs by defining how quickly and efficiently one may move from home to job, etc. In the psychological areas it affects the right to privacy by making people either more or less accessible, it has a direct impact on security by providing means of flight from threatened areas, providing means of access to aid when it is required. Noise, which is a by-product of transportation, directly affects the sensory environment. All modes of traffic affect the visual environment and may in fact impede pedestrian wanderings or other forms of transit.

In order to understand transportation problems, one must first understand the needs for transportation. Why travel? In most cases, it is merely to communicate with friends. In many ways, transportation can be considered a means of communication or as a proxy for communication. Too little thought has been given to the full range of alternatives which may directly affect the need for physically transporting goods for people. Perhaps it is only a matter of public education which is required in order to focus the problems of why people travel and what alternatives are available. Regardless of the complexity of these questions, they



must be asked at the beginning of any transportation planning exercise.

#### Transportation as a Cause and Effect of Urban Problems

The most general comment on transportation problems in major cities is that it is becoming increasingly difficult to travel from point to point. The problem for the individual decomposes into a number of segments: should he take the subway, his car, a taxi, or should he walk? Each of these alternatives has a different psychic and economic cost. Often the most convenient solution for the individual is to use his automobile, despite the high personal cost and consequent frustrations. The subway, although rapid, may not provide the proper degree of privacy and creature comfort. Other forms of public transport, such as buses, most certainly do not provide much privacy and comfort. Walking may simply take too long or, if the individual is handicapped or aged, provides extreme physical discomfort. The individual then, is confronted with a dual problem: does he need to travel, and if travel is a necessity, what method should he employ?

The constraints surrounding individual choice will be a mixture of cost, convenience and time. It is essential to realize that transportation planning must begin with an assessment of individual behaviour. The public transportation system must either conform to individual needs and requirements, or face the risk of under-utilization.

For the governments, the problem is basically one of providing an acceptable range of services. They are concerned with such things as expressway systems, traffic control systems, arterial road systems around the city, goods movement within the city, commuter rail into the city and rapid transit within the city, service transit such as buses, transportation terminal facilities for buses and trains, parking facilities within the city, etc. These are all specific

problems which have been addressed in a specific matter, particularly with respect to existing engineering techniques. The specific-problem approach results in a multitude of engineering alternatives for each particular problem. It does not solve the basic issue. What is required is a flexible transportation strategy intergrated into a concept of a desirable urban environment, rather than some rigid long-range transportation plan which considers all of the technological aspects but none of the human characteristics of the user-group.

One vital component of the flexible transportation strategy is an explicit recognition of the interface between urban transportation and all other elements contributing to the urban quality of life; the connection is particularly strong between transportation planning and land-use planning. In that connection, transportation systems act as both support mechanisms for other urban elements and as causes or catalysts of other activities in the urban system.

A simple example will illustrate the cause/effect relationship between urban transportation and other dimensions of urban life. The municipality of Metropolitan Toronto is presently completing an extension of the North-South Yonge Street subway. The final cost of the extension is \$67 million. The effect of the extension far exceeds the direct effect of this expenditure. First of all, it has spawned the development of approximately \$10 billion worth of living and office accommodation along its route. This has a displacement effect as individuals and businesses tend to move from less desirable locations into the new Yonge Street corridor. Clearly this puts an additional strain on municipal utilities. It accelerates the growth of urban blight in the depressed downtown core and re-allocates the fiscal base between the municipalities which comprise Metropolitan Toronto. Furthermore, it re-orientates the entire nature of the transportation system, causing an additional

strain on east-west traffic in the northern section of the city, and reducing demand for public transportation in the southern segment of the city.

There is little doubt that the decision to build an extension on the Yonge Street subway will have an irrevocable effect on the growth of the urban region in and around Metropolitan Toronto.

The entire question of urban transportation has been adequately summarized by Mr. Hans Blumenfelt in his conclusion to a study paper for the First Canadian Urban Transportation Conference in February 1969.

"Transportation is not an end in itself but a means to higher productivity and a full life. Its benefit must be measured in these terms, as are those of education, housing or health care. Like these, urban transportation is not purely a local matter, but a legitimate subject of national concern".

Blumenfelt has raised an additional point not yet mentioned in this paper. Transportation is more than a bedevilling problem; it is a general problem which affects all Canadians and in order to solve it, solutions must transcend the interests of particular levels of government and seek a national consensus.

The bulk of the remainder of this paper will be an attempt to come to grips with this requirement.

#### The Objectives of the Position Paper

This paper is not designed to generate a great deal of empirical data on "The Transportation Quandary"; rather it argues the

necessity of a particular approach to planning transportation systems for the future. This is broken into separate components and will follow the following format:

- i) A brief examination of the physical parameters of transportation requirements for the future.
- ii) An examination of the nature of planning for urban and transportation systems with a particular focus on the need for articulate definition of goals.
- iii) Some postulation on the nature of decision-making in government and their impact on the need for Tri-Level participation in transportation planning.
- iv) A comment on the assumptions both implicit and explicit, which are contained in many current transportation planning efforts.
- v) Documentation on the existing administrative structures, particularly government jurisdictions, and their constraining effect on future-planning for transportation systems.
- vi) A set of general recommendations for a more meaningful approach to planning for the future of urban areas in Canada.



## II. THE PHYSICAL PARAMETERS OF THE TRANSPORTATION PROBLEM

### Twentieth Century Man

If the evolution of man was traced over the past few centuries it could be shown that modern man is distinguished by two characteristics:

- (a) His life-pace has accelerated to a point where speed and physical mobility are enshrined as indices of human achievement.
- (b) His economic well-being has enhanced his purchasing power but complicated his life by requiring a highly specialized division of labour which has thrust him into complicated sets of organizations e.g. factories, institutions and communities.

If man in society continues to move in the same direction and the implications of this direction is projected, we would be looking at the implications of man's increased need for mobility and urbanization. The remainder of this chapter presents some forecast data, and traces their implications for transportation at both the national and local levels.

### National Perspective

By the year 2000, it is expected that Canada will have eight cities of population greater than one million; nine cities with populations which fall in the range between 250,000 and one million; and 39 others with population between 50,000 and 250,000. Current projections indicate that by the year 1981, 85% of Canadian population will live in urban centres; by the year 2001 this ratio will increase to 94.1%. The degree of urbanization in 2001 represents a 27.8% increase over the 1966 level of 73.6%. By 2001, Montréal

and Toronto will continue to be by far the largest Canadian cities, each having a population of over 5 million. Vancouver will be the third largest city with a population approaching 2 million.

As Canada's population expands and becomes increasingly affluent, greater stress is being placed on transportation systems. The population is becoming increasingly mobile. Inter-city and inter-regional carriers are assuming greater importance. With improvement in the speed and convenience of transportation, with the growth of leisure time, the acceleration of business travel due to the expansion of industry and commerce, we can project substantial growth of total passenger requirements to the year 2001.

Total passenger miles for Canada are expected to increase from 133 billion miles in 1971 to 465 billion in the year 2001. This indicates more than a tripling of passenger travel in a period when Canadian population is expected to increase by something less than 70% (Systems Research Group, Canada 2001, 1971).

Figure C-1 breaks down the anticipated increase in total demand for transportation into the principal modes of travel. From the data, it would seem that commercial air traffic and passenger car traffic will experience the greatest increases, becoming by far the most significant means of transportation. Automobile travel is expected to approximately triple; air travel is expected to show a 200 fold increase; rail travel is expected to approximately triple and bus travel is expected to quadruple. Air travel is expected to capture an increasing share of passenger miles with the other three modes of transportation decreasing. The major concessions in passenger miles travel will be made primarily by the automobile with a relatively insignificant increase in rail transportation.

Thus far, we have concentrated on a discussion of passenger transportation requirements. But, a much greater segment of transportation systems is devoted to servicing freight requirements. Forecast data show that freight ton miles will increase seven fold before the year 2001. This contrasts significantly with the forecast that passenger miles will approximately triple, and the population forecast showing a 70% increase. (S.R.G., Ibid).

From this brief statistical exercise, a number of general observations may be made: i.e.,

- (a) Canada can be expected to continue its development as an urbanized society.
- (b) Canadians will continue their quest for more mobility, of both person and goods, creating a large demand for transportation facilities.
- (c) Canadians will continue to seek the most comfortable mode of transportation which, given today's technology, seems to be the automobile for short and medium distances and the airplane for long distances.

Let us turn from the national view and examine transportation requirements from the urban perspective.

#### Urban Perspective

First, let us examine forecasts of urban transportation requirements, by mode of transport. This is shown on Table C-1 on the following page.

TABLE C-1  
 PROJECTED TOTAL URBAN PASSENGER-MILES BY MODE  
 FOR CANADA  
 (in billions)

<u>Year</u>	<u>Automobile</u>	<u>Bus</u>	<u>Other Urban Public Transport</u>
1967	37.00	.71	.37
1971	42.00	.74	.29
1976	49.48	.75	.26
1981	56.94	.75	.23
1986	64.16	.73	.20
1991	70.26	.70	.16
1996	74.27	.64	.13
2001	75.61	.57	.10
Percentage Share of Each Mode			
1967	97.1	1.9	1.0
1971	97.6	1.7	0.7
1976	98.0	1.5	0.5
1981	98.3	1.3	0.4
1986	98.6	1.1	0.3
1991	98.8	1.0	0.2
1996	99.0	0.8	0.1
2001	99.1	0.8	0.1

Source: SRG, Ibid, page 19.

Keeping in mind the limitations of forecast data which are linear extensions of past performance, Table C-1 shows that the automobile is expected to capture an ever-increasing share of the market, moving from 97.6% in 1971 to 99.1% in the year 2001. Bus travel is expected to decrease from 1.7% of the market in 1971 to 0.8% in the year 2001. Other forms of urban public transport



are expected to decrease from 7/10 of 1% in 1971 to less than 1/10 of 1% in the year 2001. Clearly, ways of dealing with these automobile problems will become crucial in resolving the urban transportation dilemma.

Although a simple 3% increase in the automobile's share of urban transportation requirements during the next 30 years does not seem like an overwhelming change from the present, when considered in association with a large increase in the scope and degree of urbanization in Canada, with its attendant growth of suburbs and urban sprawl, clearly this small percentage increase in automobile usage will have a tremendous impact on urban life. As the number of automobiles per household tends towards the saturation point, and the automobile becomes an even more important vehicle for urban transportation, it will compound existing problems of air pollution, parking, urban sprawl, municipal finance, and continue to destroy existing neighbourhood configurations.

There are two problems implicit in this statistical forecast of future urban transportation requirements:

- (a) What kind of cities do we wish to build for the future and,
- (b) If the answer to (a) suggests that urban policy-makers provide for a certain optimal car-transit mix of transportation systems in order to provide for this desired future, how is it going to be implemented?

Let us leave the first question aside (and return to it again in Chapter IV) and examine the matter of implementation more carefully. The question of designing and implementing an optimal transportation system, with an appropriate car-transit emphasis,

is essentially a financial one. What are the financial dimensions of this problem?

Some indication of the problem is shown on Table C-2

TABLE C-2  
RECENT TRANSPORTATION STUDIES BY  
25 CANADIAN CITIES

<u>Type of Plan</u>	<u>No.</u>	<u>Degree of Implementation</u>	<u>No.</u>
Comprehensive	9	Completely implemented	10
Transit only	11	Partially implemented	40
Expressways	17	Not implemented at all	24
- Highways only	6	No indication	11
Traffic operations	20		
Parking or specialized	11		
General planning	11		
Total	85	Total	85

Source: CFMM, Submission to the Federal Provincial Tax Structure Committee, page 11.

This table illustrates the number of transportation plans conceived by 25 Canadian cities during the past decade by type of plan, and their present state of implementation. It would seem that, of the 85 plans enumerated, only 10 had been completely implemented while the others are either in some stage of implementation or have been allowed to die on the drafting board.

There may be many reasons for such a low success factor in the implementation of transportation plans for Canadian municipalities. Most of the plans have been drawn up by private consultants; consequently many of them could not bear the brunt of public and political scrutiny.

The bulk of the failures though, were probably due to the uncertainties and inflexibilities of municipal financial bases. Some of the financial difficulties which municipalities encounter in raising capital funds for transportation facilities are indicated below on Table C-3 which compares expenditures on roads during the 1966-71 period to requirements which have been established in formal study recommendations for representative urban areas in Canada. The Table shows that none of the centres come close to matching their requirements and total actual expenditures accounted for approximately 1/3 of the requirements.

TABLE C-3

## AVERAGE YEARLY CAPITAL EXPENDITURE ON ROADS:

REQUIREMENTS VERSUS BUDGETED AMOUNTS -- 1966 -- 1971

Urban Area	Requirements as per Study	Projected Scale of
	Recommendation	Budget Expenditures
	\$000's	\$000's
Vancouver	16,000	3,000
Ottawa-Hull	29,000	9,933
Edmonton	10,000	3,500
Hamilton	12,000	9,200
London	3,300	690
Victoria	3,000	649
Total	73,300	26,972

Gap -- 46,328

Source: CFMM, Submission to the Federal-Provincial Tax Structure Committee, page 10.

Huge amounts of capital funds are required to construct transportation facilities for the needs of Canadian municipalities

during the next 3 decades. Without entering into a tedious, theoretical discussion on the nature of municipal, provincial and federal government taxation bases and their degrees of regressivity and elasticity, it is clear that local governments alone cannot fund an appreciable portion of these expenditures. Although a number of provincial governments are beginning to realize this imperative, few have put themselves on public record as accepting a basic responsibility for maintaining a given quality of urban transportation. Furthermore, the federal government, with its most general power over taxation, has been reluctant to commit itself to any degree of general planning and funding of urban transportation systems.

Funds for capital expansion are not the only financial need in the development of effective urban transportation systems. In urban transit systems, i.e., public or private services such as inter-urban buses, street cars, and rapid transit facilities, there are disturbing financial trends which may strain the development of an efficient transportation system. That is, as the automobile becomes more attractive as a means of private urban transportation, it is reflected in the diminution of revenues for public transit systems. Also, given that public transit systems are labour-intensive, the effect of unionization and inflation is shown in rapidly escalating costs. Figures C-2 and C-3 below document these trends, where Figure C-2 shows the downward trend of passenger revenue in transit systems for both Canada and the United States and Figure C-3 shows the steep upward trend of hourly wage rates for bus drivers in Canada.

This economic quandary is typical of most transit authorities for urban centres in Canada as well as the United States. Unfortunately, it has fostered a "break-even" philosophy which has led to an ever-increasing rate structure and, in the face of an



elastic demand for transit facilities, has tended to worsen the revenue situation. (See Chapter IV for a more comprehensive discussion of the break-even philosophy).

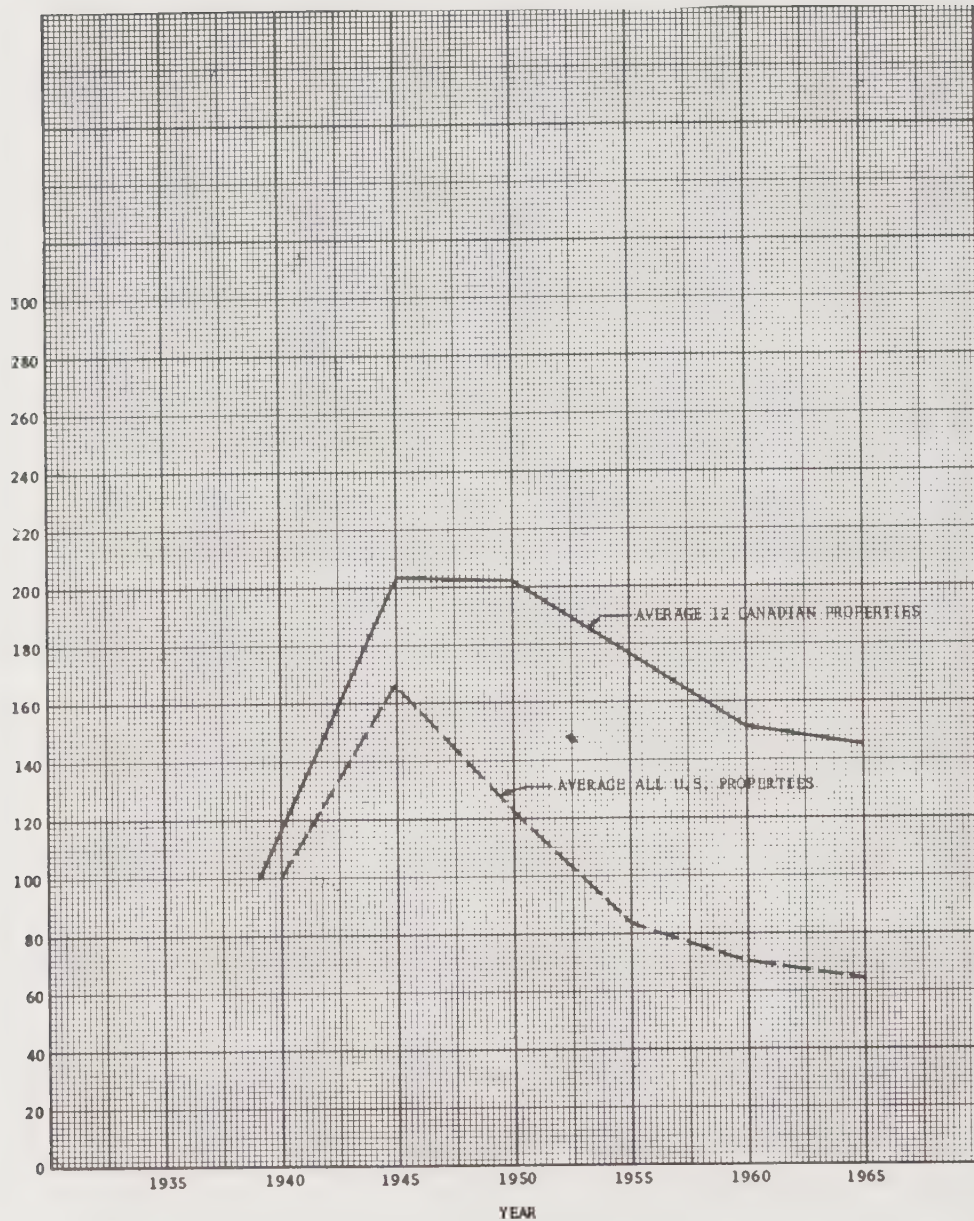
#### Demands on Government Policy

This chapter has focused on the physical parameters of transportation problems and underscored the need for increased expenditures on the construction and maintenance of transportation facilities in Canada. There was no attempt to expand the material and investigate other avenues of analysing transportation problems. Therefore, the only conclusion at this junction is that government authorities, at all three levels, should prepare themselves for a large scale commitment of government funds to satisfy the basic transportation needs of Canadians.

Except to say that existing trends indicate that Canadians will continue to make greater and greater use of the automobile as a private and comfortable means of transportation for short-haul travel, and airlines for longer distance travel, we have not yet examined the nature of Canadian transportation requirements. It is sufficient to say at this point that they will be large and expensive!

FIGURE 2

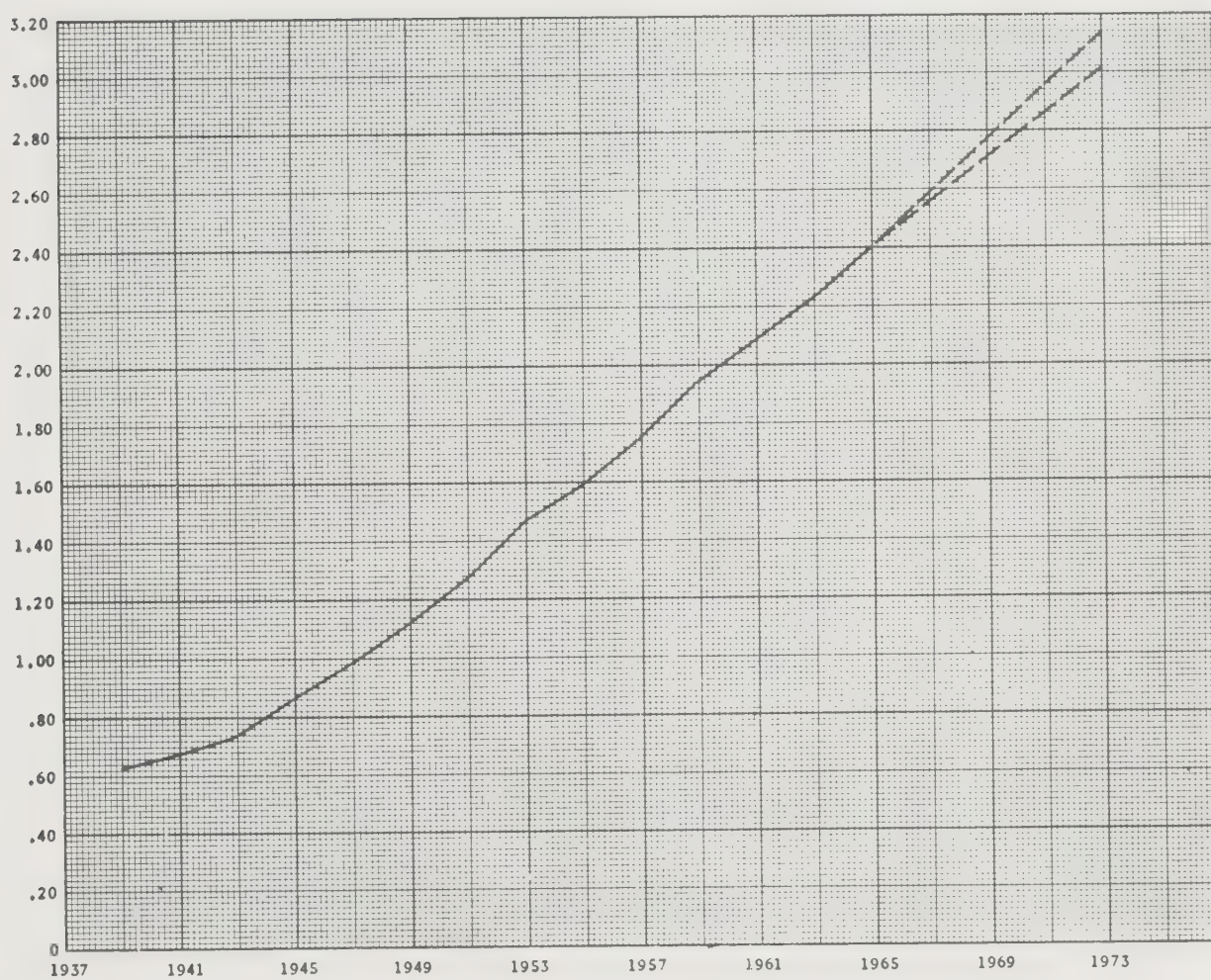
TRANSIT  
REVENUE PASSENGER TRENDS  
ON CANADIAN PROPERTIES  
INDEX - 1939 = 100  
(SERVING CITIES IN VARIOUS  
POPULATION RANGES)



Source: CFMM, *ibid*, page 24.

FIGURE 3

HOURLY WAGE RATES  
BUS DRIVERS  
1939 TO 1965  
AND PROJECTED TO 1973  
(AVERAGE 13 CANADIAN PROPERTIES)



Source: CFMM, *ibid*, page 23.



### III. PLANNING AND DECISION MAKING IN GOVERNMENT

#### The Role of Government

From the general statistical overview of transportation needs presented in the previous chapter, it was suggested that the role of government will continue to expand during the foreseeable future. But, what is this role? Effective use of government powers will require more than increased government expenditures, which after all are nothing more than transfers of earning power from the private sector into public goods. Effective use of government power will require a fresh innovative approach to planning and designing urban facilities to anticipate the needs of future generations as well as respond to the needs of the present generation.

The key word is planning! How should government(s) plan?

The remainder of this chapter is designed to analyse these questions, by first assessing the general nature of planning, then presenting a series of hypotheses on the nature of decision-making.

#### The Concept of Planning

In its most general sense, planning can be defined as the exercise of preparing the set of strategies related to well-defined goals and objectives for attainment in some future time. This, or any definition, clearly articulates the importance of well-defined goals and objectives and the need to project them into some future time period.

Since the object of this exercise is to discuss the nature of urban planning, one can begin by outlining the general objectives and future time-frame encountered in urban policy making.

First of all, the general objective of urban planning is to plan an urban infra-structure which provides citizens with an



appropriate "quality of life". How is quality of life defined? Clearly, it differs drastically in the perceptions of different citizens. The differences are based on: socio-economic characteristics of individuals, their ethnic backgrounds, their age, their political or ideological beliefs, their educational backgrounds, and a host of personal and emotional attributes.

Given the existence of a multitude of contradictory individual objectives, generated by the complex body politic, urban policy makers must define political trade-offs in developing their first approximation of "quality of life". The exercise is not a simple one! It involves striking a fundamental political equation which balances the interest of one particular group of individuals (or single individual) against others.

The problem is made more difficult by the need to both anticipate and postulate the future. The perceptions of a cross-section of the population in 1972 are conditioned on historical experience and current realities. Today's reality is tomorrow's experience and there is no assurance that with the passage of time the two can be equated. There is no assurance that today's concept of tomorrow's desire for quality of life is any reflection of tomorrow's reality.

Despite the significant constraints to the development of urban policy given the difficulty of specifying objectives for future action, one imperative force remains intact. It is essential that any urban policy begin with some definition or desired aims related to individual needs in life style and quality.

Urban planners (or for that matter economic, social and educational planners) tend to take a practical view of planning as an

exercise in forecasting, either:

- (a) Forecasting past experiences into the future or,
- (b) Forecasting requirements which are defined by a conscious goal-choice.

Although both elements are necessary in virtually all planning exercises, there is an important methodological distinction which tends to occur in practice. Planning exercises which begin with forecasts based on historical experience often end by postulating a future no different from the past. Care must be taken to insure that the planning exercise is not devoid of goals and objectives, e.g. that an exercise such as Chapter II of this paper not be presented as a plan.

Our concern with this arid, unimaginative form of planning is especially pervasive in light of the bulk of the research and development efforts in the field of urban transportation planning. Since it deals mainly with mechanical concepts related to physical flows, there is a great emphasis on enumerating and counting these elements which can become the basis of some historical profile to be extended into the future under the guise of "needs and requirements". But identifying these physical requirements is only a partial solution to the planning exercise; it overlooks the possibility of constructing a future drastically different from the past.

Conversely, notwithstanding the inherent problems of defining social and economic goals for a dynamic, diversified society, planning should not be carried out without any reference to the past. History acts as a benchmark to the future in that it helps define constraints to policy and provides a realistic grounding for its attainment.

In this rather abstract discussion of planning, we have implicitly developed a rationale for planning action which transcends traditional institutions of government. It has been suggested that urban planning in general, and transportation planning in particular, begin with a clear statement of goals and objectives. These goals cannot be formulated by any one level of government, since each level, acting individually, serves different types of citizens. The federal government must plan for and allocate resources to rural and urban citizens living in all ten provinces of the land. This is the most hybrid and complex body politic. The provincial governments are somewhat closer to their body politic, but must still deal with a citizen which is part rural and part urban. Local governments are obviously closer to a much more homogeneous citizenry and must deal with matters which affect them vitally on a day-to-day basis.

Effective planning, and particularly the meaningful definition of goals and objectives related to urban life, can only be carried out if all three levels of government maintain close liaison and a participatory decision-making mechanism.

This argument is made even stronger if one examines the nature of decision-making in government.

#### Decision-Making in Government

In planning for urban change, the problem is compounded by the fact that there exists a complex set of goals prescribed by a multi-dimensional body politic and, in some way, attributed to the "Desired Future of the Urban Area". The problem then is a political one and is solved when politicians gauge the needs and wants of citizens and attach them to policy directions. How successful are Canadian politicians at all three levels of government in gauging the needs of Canadian citizens?

Before continuing, it should be emphasized that this analysis of decision-making and planning in government is not intended as a criticism of Canadian politicians. Rather, it is designed to emphasize that any institution such as government must deal with an inherent inertia, related to its internal structure, before it can be directed to effective planning.

The major internal constraint effecting any political body (or individual) and its capability to plan and define effective policy relates to its perception of needs. How accurately do politicians, or more realistically, can politicians gauge the social and economic needs of the citizens which they represent? There are a number of simple reasons why some of these perceptions may distort reality. First, consider the operating nature of governments, composed of politicians and permanent staff or bureaucracies. Although in practice these two elements must work in close liaison with each other, their basic perception of human needs are often at variance. Politicians in a democratic society must always be concerned with a possible reversal at the polls; their time horizon is relatively short in nature. Civil servants on the other hand, although they have permanent appointments, have personal careers to be concerned with and are faced with a different form of maintenance problem. Public policy is formed as an amalgam of these two highly dissimilar dimensions of fundamental interests; and although the public welfare is the general objective of both politicians and bureaucrats, the path to its attainment is often a difficult one.

Consider next the more important issue related to the political perception of human needs in government. To what extent is the accuracy of the perception related to the size and scope of the "Body Politic" which a particular level of government is responsible to? This is a much more vital question to be appraised on the eve of a Tri-Level Conference on urban planning and decision-making.



Consider the hypothesis that the major role of a politician is to act as a "human sensor" and, in a sense, a vehicle of communication between citizens and the administrative machines which generate government policies. Avoiding the confusing matter of government institutions such as the cabinet system, the monarchy, the bicameral legislature, etc. how does the size, scope or level of government effect its "need-sensing" capabilities? There are two general axioms of politics which lead one to conclude that the senior levels of government, those having the broadest body politic, are least able to accurately gauge needs of citizens related to their quality of life.

The first axiom is based on the practical nature of voter behaviour in modern democratic societies. Recent history has shown that voters tend to reward or sanction governments by basing a ballot box decision on very general criteria. That is, given the level of responsibility of a particular government, its general deportment, not specific policy issues having marginal effects on the economic or social status of particular voters, determine voters response on election day. In simple language, the axiom would state: given a very large number of criteria upon which to evaluate a government, the voter chooses the most general range upon which to base his election day decision. Therefore, senior levels of governments are less constrained to choose policies which may have an adverse impact on individuals living in particular communities without undue fear of voters sanction, even from those individuals adversely affected by the policy.

If this political theory is accurate, it provides an a priori case for endowing lower levels of government, i.e., those which are responsible to fewer citizens, with greater responsibilities for planning and implementing policies contributing to the shape and structure of the quality of life.

The second axiom is much simpler! Policy-makers, either politicians or public servants, have only a given fixed amount of time to devote to petitions and considerations from citizen groups. The greater the number of groups, the more apt are policy-makers to respond to the most insistent and strident voices among them. Clearly, the senior levels of government are faced with the largest, most complex set of petitions from interest groups. From the babble of tongues a web of policy must be spun which best serves public needs, yet provides individuals living in unique communities with the best possible quality of life.

Again, the argument is in favour of increased participation on the part of local government in planning and decision-making in areas of policy which effects community life.

That is not to say that local government should have primacy or supreme authority over all very large portions of planning related to quality of life in communities. Rather, the logic is in favour of a greater degree of participation between governments, each having a different perspective on the needs and objectives of individual citizens, in the formation of public policy.

#### An example of Successful Tri-Level Participation in Urban Transportation Planning: The Winnipeg Rail Study

The urban region which comprises Metropolitan Winnipeg in Manitoba has always been an important inter-regional transportation nodal point, particularly for both of Canada's national railways servicing the resource economy of the West. There have been a number of implications for Winnipeg from this situation: a large portion of central Winnipeg is devoted to railway land use in the form of marshalling yards and rail right-of-ways; municipal revenues have been supported by levies on rail company land; urban traffic

patterns have been affected by the multitude of rail facilities located in Winnipeg; and, the entire urban environment has been physically and aesthetically affected by the existence of the rail facilities.

A similar situation exists in many Canadian urban centres where 19th century development was based on railways as the primary long distance transportation medium, and rail facilities were established in areas which have, by now, been engulfed by the city core.

The relationship between rail facilities and urban amenities in Winnipeg came under serious scrutiny when local Council met to consider the need for a \$15 million replacement bridge crossing over a rail classification yard. At this time, it became apparent to Council that it was impossible to develop a comprehensive transportation plan as long as uncertainties existed on the future disposition of rail facilities. On the initiative of local government in Winnipeg the "Rail Study" was created to solve this problem

The study began in January, 1970 in an agreement between the Metropolitan Government of Greater Winnipeg, The Federal Department of Transportation and Communication, the Province of Manitoba, Canadian National Railways and Canadian Pacific Railways to fund and staff a research study which would, in effect, establish a base for transportation planning in Winnipeg. The immediate term of reference for the study was to investigate alternative approaches to the relocation of rail facilities which would best satisfy both the requirements of the railways and the needs of the citizens of Winnipeg.

Of the \$500,000 cost for the Study, the federal government funded \$400,000 while the four other agencies contributed

the remainder. Technical direction for the Study was provided by two committees composed entirely of individuals seconded from the 5 participating agencies.

The rail study was completed in 1972 and a recommendation was made to follow a course of action which would significantly improve the appearance and economic texture of urban Winnipeg. Furthermore, the criteria on which the recommendations were made included considerations of the social benefits of rail relocation. For example, the new facility is expected to make 20,000 housing units as well as considerable office space available in the downtown area.

There is an important lesson to be learned from the Winnipeg Rail Study. Many of the existing urban transportation problems in Canada can only be solved through similar exercises of multi-level planning and review. Initiative for the activity must often come from local governments who act as both catalysts and "need-sensors" while senior levels of government can lend both technical expertise and their political power to the exercise.

There are many other examples of Tri-Level participation similar to the Winnipeg Rail Study. For example, the planning of the second airport as well as the Metropolitan Transportation Centre for the Toronto region both indicate that the Winnipeg model is not an isolated occurrence which cannot successfully be repeated.



IV. CURRENT ASSUMPTIONS OF TRANSPORTATION PLANNING

It was once said that every generation has a fundamental set of problems, which are usually solved by the next generation when the problems no longer exist. But worse still, the second generation tends to use its approach to the solution of the first's problem as an approach to the problem of the next generation. The approach becomes a "conventional wisdom" or set of assumptions whose validity is rarely questioned.

There is a need to appraise and reassess the validity of many assumptions which are implicit in current transportation planning. It seems apparent that much more basic research is required on the role of the city and the factors determining the quality of life. Before any attempt is made to forecast the future, or what objectives should be chosen for cities and transportation, it is necessary to understand what has happened to them in the past.

Transportation is not the key to solving all urban problems. It is generally acknowledged to be an important element of the city structure but solutions cannot be considered without reference to the general problem of urban planning. Without transportation, together with modern communications, the modern city could not continue to function. Transportation innovations will dictate what is possible, and to the extent to which transport policy is directed to achieving urban goals, will help to determine what is feasible.

The attempts to resolve the transportation quandary have been characterized by an historical bias on assumptions about the nature of need for transportation. Clearly, the historical approach has a number of strong advantages. No one can deny the need for travel in obtaining either food or building supplies,

the need to travel to obtain medical aid, and the need to arrive at one's place of business. Yet, there appears to have been too little thought given to non-conventional needs and modes of transportation.

There are a number of ways in which the transportation issue may be split. There is the obvious separation of goods-transport and people-travel. Within the goods-transport segment there is a segmentation between durable and non-durable goods. Further segmentation is possible into liquid, gaseous or solid goods-transport. Each sub-set of the phenomenon presents its own unique characteristics and requires unique solutions to unique problems.

Within the realm of people-transport there is a distinction between leisure-and-work-transport. One major characteristic of both leisure-and-work-travel is the need for communications. We travel to talk to our friends, to attend a meeting, to pass on documents, etc. In this respect transportation acts as a proxy for communications.

It is yet unclear to what extent such innovations as television, the telephone, telecommunications and computers have alleviated the transportation problem. We may find for example that the purpose of education is not so much the transmission of knowledge as social discipline. It is conceivable that people need not travel to go to the movies, to sports events, or to listen to the symphony. In fact, there is probably a growing segment of the population which prefers to do these things in the comfort of their own home far away from the crowd.

It is clear that the potential of the new communications technology has been under-utilized. This is partially due to ignorance

of the human attributes and capabilities which they magnify and expand. The substitutability of communications for transportation has been disputed on the grounds that the emergence of television, telephone, computers and other innovations in communications have not significantly decreased the transportation problem. Even a cursory examination of the evidence would indicate that this view is fallacious. Imagine every telephone call being replaced by a courier running from office to office, imagine the people at home watching television all going to a movie, imagine the television sports fans all trying to crowd into nearby stadiums. Anyone who has sat in the traffic jams associated with any of these events would not long debate the substitutability of the communications phenomena.

A number of examples can be drawn from existing technology to illustrate the potential effect of communications innovations on transportation. In the realm of people-travel for work purposes, consider the effect of a comprehensive computer grid, accessible at individual homes through telephone lines, reinforced by hardware which has integrated computer/photocopying capabilities. A large portion of the tasks presently performed by office workers could be done from the privacy and comfort of the home, with increased efficiency. Alternatively, imagine the effect of such an innovation on the need for long-distance business travel, which presently accounts for 70% of airline traffic.

In the realm of leisure-travel, cable-television, video-telephones, and giant screen high quality colour televisions can be expected to have a dramatic effect on the need for travel related to entertainment purposes.

It is interesting to note that all of the innovations in communications mentioned in the above paragraphs are at least in the prototype stage of development. There are no further engineering constraints to their use, only economic and behavioural ones!

Communications then, offer one type of relief from the transportation problem. Because of the abstract nature of communications, it appears that there will be a fairly long time lag before the methods are fully adopted and utilized. There is implied a too drastic change in life style required to quickly adopt the new mode of communication. Psychologically, they may represent a too dramatic change from historic preconditioning.

In the heuristic problem solving approach to transportation planning, the stress has been on a definition of the perceived physical phenomenon and its attendant constraints rather than a reformulation of the problem into an entirely different domain such as communications. The people/freight bias has been preferred for the simple reason that discussions of the problem can focus on real and tangible elements. We can all relate to the person standing in the rain waiting for a bus, or a person being jostled on an overcrowded subway, or a person waiting for delivery of an item from a store. It is more difficult to consider totally unique approaches to work and every day life.

The other appeal of the people/freight bias is related to classical technology. All solutions seem to hinge on the bigger bus, the faster train, the bigger plane, the wider road, and the newer subway. The attractiveness of all these solutions lies in their familiarity. All are familiar with how buses, airplanes and subways work and what it takes to make them bigger or faster. The libraries are filled with academic treatises on queueing theory and the solutions to eliminating line-ups.



The science of economics assumes that most people operate according to economic rational rules and make trade-offs which are economically advantageous. The automobile/transit question in large urban centres is focused on attracting away from cars and to public transit. There are two classic solutions: either lower transit fares to levels where they are more attractive than the costs of automobile travel, or make the cost of automobile travel prohibitive so that few if anyone could afford that option. However, in some centres the fare structure of public transit is economically attractive, and the number of people utilizing it seems to be decreasing over time. Possibly the problem does not lie in economics but rather in the behavioural perceptions of surrounding environmental conditions such as discomfort due to congestion, scheduling and noise on public transit system.

Another large factor is the flexibility associated with automobile usage, as compared to the rigidity of travel on public transit. Far too often, planners take little trouble to find out what kind of cities people want to live in and are prepared to pay for.

Another attractive feature of classical solutions to problems of urban transportation such as pollution, noise and parking is the fact that they appear at least practically solvable. Often government officials and planners are faced with the reality that their life-time in office may be limited and they should pursue solutions which can be brought to fruition during these time spans. Their position in posterity may be assured through the accumulation of a mass of statistics which attest to the progress which has been made during the time that they have been in office. And this progress is measured in physical terms such as more cars, more buses, larger expressways, etc.

There is an inherent appeal to statistical data. One feels confident with things that can be measured and described in numbers. In additional solutions to the transportation problem one can speak of return of vested capital, number of users, cost/benefit ratios, revenue per year, etc. The glaring lack of confidence in new approaches in the field of communications or the field of social engineering is due to the lack of precise guide posts. It is difficult to measure abstract benefits. The externalities associated with any of these abstract actions is so large and complex as to be almost incomprehensible. How many people can specify the economic trade off between using the telephone, the postal service or a personal private means of transportation, such as the automobile, for purposes of communications?

Conversely, how does government either measure the social impact of these actions or co-ordinate them to achieve an optimal social condition?

The field of social engineering is even more vague. Although procedures are necessary to evaluate the benefits and costs of individual processes, it is difficult to evaluate the impact of such things as pollution, noise, overcrowding, stress, smell, etc. More research is required on environmental standards and the problems present a formidable intellectual challenge. A start has already been made on the relatively straight forward parameters such as noise, atmospheric pollution, hygiene, where some aspects can be measured, even if they cannot be satisfactorily controlled. The problems of safety in transportation are also receiving attention, although there is still need for additional study before they can become amenable to any benefit/cost analysis.

In summary, in transportation planning, there has been a stress on the alternative modes of transportation rather than on the question of the need for transportation. There has been too little consideration on how urban transportation affects the quality of life and the kinds of standards which could define an acceptable quality of life. Much more attention should be given the questions of why one travels and whether it is necessary, rather than the mode of travel and its physical efficiency.

One technological field which has recently emerged has been in the field of management sciences or operations research. This has been characterized by a use of heuristic problem solving models utilizing mathematical techniques. The power of mathematical analysis has been extended by the use of electronic computers. These applications have resulted in a philosophy which dictates that in order to solve a problem one must thoroughly understand its elements and their inter-relationships. Comprehension can come through two means: the first is by direct observation in the physical environment while the second is through the use of a simulation model which duplicates the behaviour of the physical environment through an abstracted set of rules and reduced scale.

It is difficult to fault the use of simulation models in areas where the rules of behaviour are well defined. Such application may be in the areas of pedestrian traffic, bus traffic, mass transit traffic, aviation traffic patterns, queueing problems, and any other areas where physical constraints are clearly defined and a test of viable alternate rules is required.

There are two major drawbacks of simulation modelling. First, their effectiveness is limited to analysing the pre-defined relationships between the variables described in the model. Often,

these inter-relationships are poorly known at best and their cumulative effects may not even be anticipated. In attempting to model radically new behaviour patterns, such as those in the field of social engineering where variables such as pollution, noise and stress are to be evaluated with respect to their effect on human beings, it is possible that no meaningful model can be formulated. All of the variables may be so inter-twined or confounded that they cannot be separated for analysis.

Even if all of the rules and inter-relationships within the simulation model are clearly and explicitly defined and they accurately represent the real life situation, the data with which the model is to be calibrated may not be available. Often, brilliant abstract mathematical insights have been useless in application to real life problems because the test data which they required was not available.

All solutions to transportation problems must be evaluated in light of the ability to finance the various proposals. There are two major philosophies of thought on the financing of transportation ventures. The money may come from private market, where individual private or public agencies invest capital on the assumption that the original investment plus some reasonable profit will be recouped from derived revenues. This may be called the "break-even" approach. Alternatively, public financing may be based on social-orientated criteria, where it is assumed that there are large social benefits to a particular investment of "externalities" which cannot be appropriated through the regular pricing mechanism, and only large public subsidies will ensure that the investment can come to fruition. The public subsidy accounts for these anticipated social benefits or externalities.



Because of the difficulties in establishing any kind of total cost/benefit analysis which transcends the immediate cost/benefit calculations pertaining to the particular enterprise and includes the entire range of externalities which are related to it, it is difficult to make a realistic analysis of the various alternatives available. It seems probable that the total quantifiable social costs of private car use in cities are some five to ten times the private cost to the owner and to these costs must be added the intangible costs of pollution, noise and stress. Too often, the preoccupation in public corporations has been with break-even accounting. Public enterprises should be concerned with a total welfare function which considers the best combination of pleasurable environments and ease of transport, with the lowest overall total cost.

It seems imperative that in any overall approach to the transportation problem, standards must be developed relating the quality of life to transportation access and some means formulated for quantifying or grading these objectives.

A number of technical solutions have been proposed for the transportation problem. The recommendations follow a cause and effect relationship. Often it is easiest to identify an effect first, then postulate a cause and follow this up with a solution. Throughout this analysis however, it should be pointed out that far too little attention has been given to the true alternatives to the transportation problem. This means that transformation into entirely new and relatively unexplored realms of development such as communications and psychological motivation must be more thoroughly developed and utilized. Almost without exception all of the solutions preferred have been of the variety which stress bigger and better or more traditional approaches to transportation.

One of the most evident effects visible in our urban environment is congestion. Primarily this is caused by a high per capita demand for private car transportation characterized by low ridership numbers in vehicles, inadequate roads for peak conditions, interference between various modes of transport, inadequate traffic controls, etc. A number of solutions have been formulated to combat congestion. These include staggering work hours, substituting communication for transportation, and altering the existing rules by which traffic presently operates.

Parking is another major problem. The problem is based on the highly fluctuating requirements for parking; length of time the cars must be parked, the number and size of the cars, and poor access around parking areas. Solutions to this problem are physical redesign of the existing vehicles, or alternatively and perhaps preferably, a solution of the initial congestion problem.

Air and noise pollution are a serious by-product of the transportation problem. A number of secondary solutions are feasible to these problems encompassing such things as emission controls on automobiles, highway buffer zones to absorb noise, change in fuels, but the most effective way would clearly be to reduce or even eliminate the need for vehicular traffic.

The current theology on transit balance in urban centres leads to the strong recommendation for substantial public subsidies to public transit systems. In any case, the existence of any social benefits and externalities whatever in the operation of public transit systems counters the break-even philosophy and at least justifies further research into the behavioural implications of transportation and the quality of life.

Finally, of what relevance is this rather abstract discussion of the assumption of transportation planning, to the major purpose of the Tri-Level Conference? The point is, that urban transportation is a national problem of urban life. Even if one does not accept that the severity of the problem justifies a national approach to its solution, then one must agree that the nature of the problem is such that it cannot be solved by 1000 different agencies, each working independently towards technical solutions to problems which are perceived in their narrowest terms. What is required, is a more general approach, one which is less practical in terms of immediate pay-off, but which can take the proper philosophic level of analysis and begin to make global recommendations.

## V. THE JURISDICTION QUESTION

### Historical Overview

Previous sections of this report have described the physical problems encountered in the maintenance of efficient urban transportation systems and general political constraints to their effective planning. This section focuses on the jurisdictional division of responsibilities between the three levels of government and its impact on the nature of planning.

The best means of analysing the present jurisdictional arrangements in transportation planning is to begin with an historical overview of its evolution since the time of Confederation.

In the beginning, the major responsibility for transportation rested in the hands of the federal government. Under the threat of American imperialism and an overwhelming need to provide a safe, convenient and inexpensive east-west transportation system for the fledgling Canadian economy, the federal government was totally preoccupied with the question of transportation. The entire political history of Canada's 19th century can be told with reference to the planning and implementation of the east-west transportation scheme.

Provincial responsibilities and interests in transportation began to develop in the 20th century. This was founded in part, on the increasing density of population which created a demand for more sophisticated local transportation systems and, in part, on the development of regional economies which conformed largely to provincial boundaries. In addition, the advent of the automobile created a demand for a particular type of transportation system requiring the construction and maintenance of highly refined systems of roads.



Thus in the early stages of the 20th century there developed a division of labour and responsibility between federal and provincial authorities. The federal government was primarily concerned with the national transportation system, especially as it related to the needs of the national economy, while the provincial government became heavily involved in the provision of regional and local transportation systems, especially those related to the increasing use of the automobile. The far-ranging impact of the automobile on the provincial governments is indicated by the fact that virtually all provincial government departments concerned with transportation were explicitly named "Department of Highways".

After World War II however, there emerged a set of social, political, economic and technological conditions which created a huge strain on transportation requirements and transcended the simple division of responsibilities between the federal and provincial governments. To a great extent these impacted on local governments with whom rested much of the responsibility, yet who did not have a concomitant fiscal authority or planning jurisdiction for implementation.

The social, political and economic influence of the post-war period included: a large-scale expansion of the industrial base, large-scale immigration from war torn Europe, a shift of the population base from rural to urban centres, a substantial increase in the economic wealth of individuals, an increase in the amount of leisure time available to individuals with the economic means to utilize it, and finally a tremendous increase in the use of the automobile as a means for private transportation. These influences have combined to revolutionize the Canadian "style of life".

The major impact of these influences during the post-war period has been on the nature of urban life, both transforming Canada from a rural to an urban society and changing the nature of urban life as it was known before the war.

In the words of Hans Blumenfelt:

"The transformation was set in motion towards the end of the 19th century and early in the twenties with the invention of the telephone, electric street car, the subway and the power elevator. Even more far-reaching was the impact on the city of the automobiles and the truck. With the acquisition of these aids to communication and mobility the city burst its egg-shell and emerged as a metropolis. It is worth noting that the telephone and the automobile had equally profound effects on rural life, fragmenting the old farm village and giving rise to huge, scattered farms.

The centripetal migration from the country to the city continues on, but now there is an equally powerful centripetal wave of migration from the city to the suburbs. Although on a national scale more and more of the population is becoming urban, within the urban areas there is an increasing decentralization, the interaction of these two trends have produced the new form of settlement we know as the metropolis." (Hans Blumenfelt, "The Modern Metropolis", Scientific American, September 1965).

Almost all of the great social and economic changes which have taken place in the last twenty years have had an adverse effect on public transit. The growth of the low density suburbs and the superior speed and convenience of the automobile for the suburban commuter, rising income, television and changing patterns of leisure activity, the shift from the six-day to the five-day work week and the decentralization of shopping and employment activities have all contributed to the decline in the use of public transit.

All of these remarks about the direction of social and economic change and their impact on urban life lead to the familiar lament of the urbanologist. How are decision-makers going to cope with these massive changes? Primarily, what administrative mechanisms exist in this area?

Let us turn to the existing government institutions and their jurisdictional responsibility for transportation.

#### Federal Responsibilities

The federal government plays a dual role in the development of transportation and communication services. One is promotional, assuring the growth and development of services appropriate to the national social and economic conditions of the times. The other is a regulatory role, including economic regulations of services and technical regulations to meet safety requirements. Examples of promotions are: the building of canals, the underwriting of railway development, the large investments made in airports, and the construction of the Trans-Canada highway.

The Department of Transport and the various crown agencies reporting to Parliament through the Minister of Transport have

jurisdiction over canals, harbours, shipping, civil aviation. Inter-provincial and international pipelines for carrying gas, oil, and petroleum products are under the jurisdiction of the National Energy Board. Jurisdiction over commercial inter-provincial and international highway transport also rests with the federal government but these powers are presently exercised by provincial highway transport boards under the Federal Motor Vehicle Transport Act of 1954.

The Department of Communication has jurisdiction over all matters relating to telecommunications and the development and operation of communication undertakings, facilities, systems and services for the federal government.

The specific federal agencies involved in maintaining the multitude of services related to the functions mentioned above are:

- (a) The Department of Communications
- (b) The Department of Transport
- (c) The Canadian Transport Commission
- (d) National Harbours Board
- (e) St. Lawrence Seaway Authority
- (f) The Canadian National Railways
- (g) Air Canada
- (h) The Department of Public Works
- (i) The Department of Industry Trade and Commerce,  
operating through its Transportation and Trade  
Services Branch
- (j) The Atlantic Development Council
- (k) The Northern Transportation Company Limited
- (l) The Department of Regional Economic Expansion
- (m) The National Energy Board
- (n) Eldorado Aviation Limited
- (o) Canadian Overseas Telecommunication Corporation



- (p) The Canadian Broadcasting Corporation
- (q) The Canadian Radio-Television Commission
- (r) Telesat Canada
- (s) The Canadian Educational Broadcasting Company
- (t) The Canadian Wheat Board
- (u) The Canada Emergency Measures Organization
- (v) The Department of National Defence
- (w) The Motor Vehicle Traffic Safety Office

Each of these agencies is responsible to the Federal Parliament for administering some entity which affects the transportation system and indirectly, the quality of life of Canadians living in the towns and cities of the land. Few of these agencies have entered into a meaningful dialogue with local government to develop planning mechanisms more responsive to individual needs and requirements.

#### Provincial Responsibilities in Planning Transportation and Communication Systems

The role of the provinces in the field of urban transportation varies considerably across the country and has been changing as a number have shown increasing awareness of the magnitude of the problem and adapt their policies and programmes accordingly. It may best be illustrated through specific references to what is actually happening in urban areas in a number of provinces.

##### (a) Ontario

The Province of Ontario has recently undergone an administrative re-organization and a new Department, the Ministry of Transportation and Communication, was formed in 1971. The major impact of this re-organization has been to re-orientate transportation planning from a predominant concern with highways to a more

general concern with the development of a comprehensive planning policy. Moreover, the Ontario government is in the process of instituting a regional government structure which requires the development of appropriate regional economic and transportation plans.

In the financial realm, the Ontario Government plays a substantial role in the development of urban transportation policy. The Ontario Municipal Board (O.M.B.) plays an important role in the definition of official urban plans, petitions relating to zoning by-laws, and municipal variances. Provincial subsidies for urban roads vary with the category of the municipality and the type of road. In cities and separated towns the government pays 33 1/3% of the cost of ordinary roads, including bridges and culverts. In the Municipality of Metropolitan Toronto, the province pays 50% of all road costs.

The Province has also recognized a responsibility to assist in financing rapid transit, particularly in Metropolitan Toronto. A large portion of the Yonge Street subway extension is being financed by the provincial government. Moreover, in 1971, the Province made a decision to alter Metropolitan Toronto's transportation plan by refusing to allow the continuation of the Spadina expressway. Regardless of the direct merits of this decision and the arguments on the automobile/transit ratio in future cities, it is clear that the province acted without reference to the wishes of local representatives and their formally adopted transportation plan. The "Spadina Decision" is bound to have a pervasive long term effect on urban transportation planning in Metropolitan Toronto. One year later, municipal legislators refused to accept the Spadina Decision and are still searching for ways to circumvent it.

(b) Québec

A Department of Transportation and Communication was formed in Québec in 1945. In addition, there is a separate Department of Roads and a Transportation Board reporting to the Minister of the Department responsible for regulating and licensing private carriers such as bus companies and truckers. Although at first glance, the responsibilities of the Department of Transportation and Communications appear broad, in actual fact it does not play a comprehensive role in the planning and development of transportation and communication in the Province of Québec. Its function is chiefly regulatory. No planning function exists within the Department. Although the Department of Roads does have an active planning function, it is limited to highway planning. Responsibility for other aspects of planning and transportation in transportation and communication development are spread among several other provincial departments.

(c) Alberta

The Alberta Department of Highways and Transport is essentially a highways department and does not have responsibility for comprehensive transportation and development in all modes except highway transportation. Various aspects of the transportation and communication functions are spread among a number of departments and agencies in Alberta, with no central organization being responsible.

(d) Saskatchewan

The main organization involved in the transportation functions in Saskatchewan is the Department of Highways and Transportation. The Department is similar to Alberta's, essentially a highways department with only minor responsibility for other modes of transportation. As with Alberta, the responsibility for the transportation and communication function is split among a number of

departments and agencies with no one agency having an overall responsibility.

(e) Manitoba

The primary organizations in Manitoba having responsibility for the transportation function have been the Department of Highways and the Manitoba Transportation Commission. The Commission utilizes the transportation planning and research staff of the Department of Industry and Commerce and has been involved with all modes of transportation.

In areas of finance, Manitoba is quite generous with local governments. The Province pays an equal share of the capital and maintenance costs of a "regional street system", including land acquisition costs, 50% of all capital costs on approved roads (criteria for defining approved roads are jointly developed by provincial and local governments), 50% of the cost of acquiring buses for urban transit, and provides a refund of the fuel tax to transit authorities.

Despite its financial commitment to urban transportation, Manitoba has not taken the initiative to promote comprehensive transportation planning in its urban areas.

(f) British Columbia

The Provincial Government makes grants to the cities of Vancouver, Victoria and New Westminster, for capital expenditures approved on major expressway projects; an annual total provincial appropriation of \$500,000, being divided among these three cities roughly on a mileage basis. In the smaller municipalities of the Metropolitan Vancouver area, the province may pay the entire cost of non-freeway arterials and freeways.



A major review of Vancouver's transportation plan was carried out by consultants in 1965. The reviews strongly supported the need for a development programme of freeways and crossings in the Vancouver Metropolitan area over a 20 year period with the cost estimated at \$400 million. The consultants urged an immediate start on certain base sections of the system along with a more detailed study and engineering design with respect to certain other specific elements of the system.

It is obvious that the City of Vancouver cannot undertake a major share of a plan of this magnitude in view of the purely nominal financial assistance now extended by the provincial government.

To summarize Provincial involvements in planning transportation systems, it is clear that most provinces are reluctant to become identified with the primary responsibility for planning and financing urban transportation systems, beyond inter-city roads. This is a serious impediment since constitutionally municipalities receive their authority by virtue of Provincial legislation and cannot be expected to launch comprehensive planning on their own initiative.

#### Municipal Responsibilities: The Financial Reality

Given the large number and variety of municipal jurisdictions in Canada, it is difficult to be specific when outlining their jurisdictions and responsibilities in planning urban transportation systems. However, there are two general statements which can be applied to most municipalities.

First, municipalities have no direct and formally accepted means of interfacing with federal agencies. They certainly have

formal contacts, and in fact, municipal governments can focus a good deal of political pressure on the senior government, but the lack of a formal relationship prevents municipalities from making strong representations on matters of local concern.

Secondly, in their dealings with Provincial Governments, local governments have a more straightforward relationship. Since municipalities have been created through Provincial enabling legislation, the Provincial Governments have over-riding authority over local councils. This authority can be expressed in many forms such as orders-in-council, through buffer agencies such as the Ontario Municipal Board or through political pressure on individual councillors. The most famous case from recent history demonstrating the influence of a Provincial Government on local transportation planning, occurred in the "Spadina Decision" where the Ontario Government, by order-in-council, forbade the municipality to continue the construction of the expressway. Prior to the Cabinet decision the Ontario Municipal Board had an opportunity to curtail the project but decided, on a split decision, not to interfere.

The Spadina Decision illustrates one other fact of life for municipalities. Regardless of their jurisdictional constraints, the most potent weapon against local primacy in transportation planning is finance. Even if the municipality of Metropolitan Toronto decided to test the strength of the Provincial veto, municipal resources could not begin to complete the project. Most municipalities do not even have the financial resources to prepare an adequate comprehensive transportation plan, either using in-house personnel or by hiring private consultants.

The elements of local financial problems are complex. Generally, they resolve around the following factors:

- (a) Local tax bases are regressive and inelastic, and have little capacity to produce a larger revenue source.
- (b) Local levies must support a large portion of the total expenditure on public education, much of which is out of control of municipal authorities.
- (c) Net municipal indebtedness has reached an alltime high in Canada, at a time when senior levels of government have virtually exhausted domestic debenture capital at reasonable levels of interest.
- (d) Voter antipathy to increased "visible" taxes, such as property taxes, is accelerating.
- (e) Many senior government projects are being initiated which require expensive municipal services not covered in the original funding. For example, a low income housing project will require expensive education, sewer, and water support services which must be provided out of municipal appropriations, from the inelastic, regressive local tax base.

From the standpoint of planning for expensive innovative transportation systems, especially those providing public mass or rapid transit facilities, municipalities must frequently face large risks in the face of uncertainties, yet possibly not reap all of the attendant benefits on behalf of local citizens.

Risks and uncertainties are based on: uncertain knowledge of senior government response; fear over future unknown financial consequences; the possibility that only part of the plan can be implemented so that given only partial completion of the project,

the completed portion will be under-utilized; and, that operating costs of investments in public transit will cause financial hardships in the future.

In addition, it may be argued that given the risks attached to many innovations in urban transportation, e.g. commuter train and dial-a-bus services, may generate huge unanticipated operating cost, computerized traffic control systems may fail to operate etc., some of the benefits of success will be "externalized", in that other localities may borrow the innovation without having to face either the risks of the innovation or many of the large experimental costs. Clearly, this argument leads to the conclusion that senior levels of government representing the larger constituencies are the most appropriate sources of funding these types of projects.

To summarize the municipal responsibility in transportation planning, it is fair to say that local governments have a large degree of effective responsibility in planning urban transportation systems yet are constrained by a lack of formal authority and severe financial limitations.

#### Jurisdictional Constraints to the Investigation of Alternatives

By virtue of history, circumstance and financial capabilities, the three levels of government are currently operating in three separate, loosely defined, occasionally overlapping spheres of authority for the development of transportation systems in Canada. The implication of this tri-partite structure is that planning tends to take place in the three separate functional levels with adverse effects on each level.



The federal government has an historic interest in long distance transportation, especially as it relates to the interest of the national economy. In addition, its responsibilities include the area of communications and it administers the CBC, Telesat, the CRTC, etc. This dual set of interests justifies a major concern with transportation in its most general qualities and provides a rationale for federally-sponsored research on future-oriented transportation systems.

Provincial governments have been preoccupied with the development of regional economic bases and the support transportation systems. In the past, they have exhibited a great deal of interest in the development of road systems. They have become more aware and concerned with general communications systems, but only as they relate to the needs of the region. Some provinces are developing an awareness of urban transportation needs, while others are backing into it only as a matter of sheer necessity. Circumstances will force all provinces to come to grips with this question in the very near future.

Municipalities, on the other hand, are on the firing line in the urban transportation issue. Their's is the role of finding immediate solutions to the immediate question of coping with a rapidly expanding, somewhat threatening, urban space. They are concerned with the day-to-day matter of operating urban transportation systems which seem to grow smaller and less capable of handling the increasingly intricate transportation needs of urban citizens.

It would seem that the three levels of government are approaching the transportation problem like the three blind men and the elephant in Aesop's fables. The analogy will not be carried

forward to suggest which of the governments are perusing the trunk,  
the ear or the tail!

VI. SUMMARY

In general, this paper was designed to assess the general trends in urban transportation in Canada, identify major problem areas, and describe the administrative/political constraints to successful solution of the problems.

- (a) All scientific forecasts indicate that over the immediate future, Canada will become increasingly urbanized to an extent where urban problems, and in particular the problem of urban transportation, will be more acute.
- (b) If an acute urban crisis is to be avoided, or even forestalled, then all three levels of government must acknowledge the existence of the problem and seek collectively inspired solutions. This is particularly true for urban transportation problems where the physical and administrative requirements have compounded to demand immediate concern by all authorities.
- (c) Canadian governments, particularly senior levels of government, have only recently become aware of urban transportation problems and are reluctant to become identified with the responsibility for solving these problems.
- (d) Local governments do not have the financial base to initiate significant expenditures on comprehensive transportation systems.
- (e) There is a great need to take a more comprehensive approach to urban transportation planning, given that transportation is a vital factor which has both a catalytic effect on, and may itself result from, other urban factors such as land use planning.

- (f) In all urban planning efforts, there should be a concerted effort made to define the goals and objectives of government administration, especially as they may be derived from social perceptions of desired "quality of life".
- (g) Yet, it is exceedingly difficult to define a socially acceptable quality of life, both from the political point of view, because of the difficulty of making trade-offs between competing individuals' personal objectives, and from the standpoint that the quality of life cannot easily be measured.
- (h) Most current transportation planning exercises are technical in scope and are directed at solving particular physical and mechanical problems of transportation. Few begin with the proposition that the transportation system should be designed to serve people who are seeking a particular life-style.
- (i) A forecast of past trends in Canadian transportation demands would suggest that future generations of Canadians will become increasingly dependent on the automobile and airplanes as modes of transportation.
- (j) Yet, studies of large urban centres would suggest that extended use of the automobile as a private means of intra-urban transportation will generate heavy social costs in the form of pollution, neighbourhood blight and emotional stress on individuals.



- (k) On the other hand, no generally appropriate statement may be made on the "optimal automobile/transit ratio" for cities of all sizes and circumstances. There are many smaller towns and cities where dependence on the automobile for urban transportation may be quite desirable from the social standpoint.
- (l) In most public transit systems, there is a "break-even" philosophy towards current operating costs and revenues. This approach to financing transit systems overlooks many of the social and external benefits of public transit and the opportunity costs of using automobiles.
- (m) An analysis of the requirements of planning related to the articulation of social goals and objectives and the nature of government decision making leads to the conclusion that lower levels of government are inherently more sensitive to the basic needs of citizens related to their quality of life.
- (n) All conclusions in the research paper underscore the need for a tri-level vehicle for planning and financing urban transportation systems which would be responsive to the needs of future generations of Canadians. The "vehicle", if it is to be successful, must be powerful enough to overcome jurisdictional anomalies, yet preserve the identity and roles of the three individual levels of government.

HOUSING

Canada's housing policies are rooted in the assumption that housing is a product, a commodity. It is merely another, in a series of consumer goods, to be produced and sold on the market like automobiles. Securing housing -- like the purchase of any other commodity -- is considered to be a private function. The quality of housing purchased -- its design, size, layout, neighbourhood setting -- depends upon the amount of money the purchaser is willing to pay. The higher the price, the better the housing.

If the housing market is efficient, it will act as an adequate instrument in the allocation of housing. As long as the market operates efficiently, the theory goes, Canada's housing needs will have been effectively attended to. But:

...The axioms of market economics state that they can efficiently produce and distribute goods and services if the economy starts with the society's desired distribution of resources. Market economies do not necessarily create this distribution and they will not necessarily regenerate it once created...Just as an "efficient" street sweeper is ultimately inefficient if it is always sweeping the wrong street, so is an "efficient" market economy if it is always responding to the wrong set of weighted preferences...<sup>1</sup>

- 
1. Lester C. Thurow, "Goals of a Housing Program", in Papers Submitted to the Subcommittee on Housing, House Committee on Banking and Currency (Washington: GPO, 1971) pp. 441-442.

How, then, has Canada assessed the effectiveness of its housing markets? How has housing need been identified? How has "the housing problem" been defined?

Canada has measured its housing need by the traditional count of the number of new units which must be built so that each household has decent, safe and sanitary accommodation. The figure is computed by: totalling the number of units that are thought to be substandard and must be replaced; adding to that the number of units needed to permit families to live one to a unit (including both new household formation and those presently living with more than one family per unit); and then, adding to these figures the number of units needed to provide an acceptable level of vacancy in the stock. This is the measure used by Central Mortgage and Housing Corporation to assess need and project housing policy which, at present, is estimated at 2.5 million new units over the next decade.

The estimates are based on aggregate national data and apply to Canada as a whole. CMHC makes no attempt to assess the need by region, province, or municipality. There are no national guidelines for unit targets -- and, therefore, program activity and funding -- in each area. Some provinces have attempted to assess provincial need for housing, but few have applied any systematic method.<sup>2</sup> Housing need surveys can be extremely costly and involve sophisticated skills. Few municipalities have been in a position to

---

2. New Brunswick, Ontario, Saskatchewan and British Columbia announced their intentions to undertake major housing policy reviews, but neither these nor the other provinces have initiated a regular, systematic collection of data on housing need.

undertake such studies.<sup>3</sup> There is no adequate guide for the distribution of provincial investment in housing between municipalities. And the municipalities themselves have no guidelines for new unit construction.

But the measure of new unit need used by CMHC (and the provinces and municipalities where surveys have been undertaken) does not provide any information either on the quality of existing housing beyond a statement of the number of units in need of major repair that must be replaced, or on housing cost. The federal position is that housing conditions have been constantly improving and that the amount of deteriorated housing should continue to diminish and might even disappear over time.

Table D-1

DWELLINGS IN NEED OF REPAIR AND NON-HOUSEHOLD FAMILIES

<u>Year</u>	<u>Dwellings in need of major repair</u>	<u>Families not living in own Household</u>
1945	594,000	382,000
1951	458,000	321,000
1961	255,000	236,000
1970	118,000	120,000

Source: Computed from Housing in Canada (CMHC, 1971) p. 37.

A 1971 CMHC report stated:<sup>4</sup>

- 
3. Metropolitan Toronto, for example, undertook a survey of this type in 1969 (Paterson Planning and Research, Housing Needs in the Metropolitan Toronto Planning Area, March, 1969.). Although the survey was relatively simple and straightforward, and relied on existing data, it cost several thousand dollars and required funding assistance from CMHC through its National Housing Act Part V Research grants.
  4. Housing in Canada, A Supplement to the 25th Annual Report of Central Mortgage and Housing Corporation, (CMHC, 1971) p. 37

...(The figures show) the progress that has been made in improving Canada's housing conditions. (They) are indeed remarkable, indicating that we have been chipping away at the shortage and obsolescence at the rate of about 25,000 a year...

The report also notes that in 1951, 13.4 per cent of all units were in need of major repair and, in 1961, only 5.6 per cent remained in that category.

How reliable are these statistics on housing quality? How suitable are they to form the basis of housing policy? Several recent studies -- both in Canada and the United States -- have documented the inadequacy of this measure of housing quality.

...(The housing quality data were) gathered by census enumerators who were untrained observers, casual employees, many of them housewives. They completed the census form after seeing only the exterior and front door of a building. In the context of a lengthy interview, with a detailed questionnaire to fill out, they would spend a minute or two analyzing the condition of the building.

They are instructed to define major repairs as involving at least one of the following major structural deficiencies: (1) sagging or crumbling foundation; (2) faulty roof or chimney; (3) rotting door sills or window frames; (4) interior badly in need of repairs.



Even experienced real estate appraisers, after exhaustive examinations of foundations, supports and electrical wiring, would be likely to disagree on such evaluations. How can inexperienced enumerators, looking in from the front door, be expected to make valid judgements?...<sup>5</sup>

In Montréal, in the 1961 census, Statistics Canada (formerly the Dominion Bureau of Statistics) found 7 per cent of the units "in need of major repair", 30 per cent "in need of minor repair" and 63 per cent "in good condition". A City of Montréal survey, undertaken a few months later in the same census districts, found 16 per cent of the dwellings "not habitable", 48 per cent "repairable" and only 30 per cent "satisfactory".<sup>6</sup>

Given the difficulties in collecting accurate data, present statistics show a strong correlation between the age of the dwelling, poor housing condition, and low income. Tables D-2, D-3 and D-4 present some of this data.

- 
5. M. Dennis and S. Fish, Programs in Search of a Policy: Low Income Housing in Canada (Toronto: A.M. Hakkert, 1972) p. 42.
  6. Conseil des Oeuvres de Montréal, Operation: Renovation Sociale (montréal: Cdeso, 1966) pp. 28-29. See also Fried, Housing Crisis USA (NY: Praeger, 1971) and Report of the National Commission on Urban Problems (Washington: GPO, 1968).

Table D-2

DISTRIBUTION OF NON-FARM DWELLINGS IN NEED OF REPAIR  
SINGLE-DETACHED, OWNER-OCCUPIED - 1961

---

<u>Income</u>	<u>Household (%)</u>	<u>Major Repair (%)</u>	<u>Minor Repair (%)</u>
\$2000	18.4	43.5	30.0
2-4	21.8	29.8	28.6
4-5	14.1	11.0	14.3
5-7	22.4	10.5	16.6
\$7000	23.3	5.2	10.5

Source: Stats. Can. Cat. 98-505 (1965), Tables E-3 and E-4, as presented in Dennis and Fish, Op. Cit., p. 48

Table D-3

DISTRIBUTION OF NON-FARM DWELLINGS IN NEED OF REPAIR  
TENANT - OCCUPIED - 1961

---

<u>Income</u>	<u>Household (%)</u>	<u>Major Repair (%)</u>	<u>Minor Repair (%)</u>
\$2000	16.2	32.6	21.4
2-4	31.3	38.2	36.5
4-5	17.6	13.4	17.1
5-7	20.9	11.0	16.6
\$7000	14.0	4.7	8.4

Source: Ibid., Tables E-7 and E-8

Table D-4

HOUSEHOLD FACILITIES BY INCOME - 1967

	households '000	age of dwelling		no	no	no
		pre-1940	1960	water	toilet	furnace
		%	%	%	%	%
individuals						
\$1000	104.9	65	13	13	14	38
\$2000	333.1	61	14	12	15	41
\$5000	193.1	37	31	3	4	15
average	763.7	53	19	8	10	29
families						
\$4000	885.0	54	15	10	14	39
\$6000	1733.8	50	16	7	10	34
\$10000	969.3	27	31	1	1	10
average	4328.4	39	23	4	-	22

Source: unpublished Stats. Can. data, Household facilities Survey, (1967), as presented in Dennis and Fish, Op. Cit., p. 49.

Our present method of collecting information on housing units, so much in need of repair that they should simply be replaced, is admittedly inaccurate and imprecise. The system has also helped to obscure the real policy issue. The purpose in collecting information on housing condition should not simply be to assess the number of units to be replaced. Instead, the focus should be on understanding the ways in which housing is inadequate -- whether totally dilapidated or simply requiring moderate upgrading and repairs -- and the steps necessary to secure improvement. Our concern for housing condition, in other words, should extend beyond a simply assessment of the housing that must be replaced, and include an assessment of housing which simply needs repair and upgrading.

What are some of the things to be considered in evaluating housing quality? Living in Canada's climate, adequate heating is a fundamental requirement. The census collects data<sup>7</sup> on the number of units that lack central heating. Not surprisingly, the proportion of total units without central heating has been diminishing steadily. In 1961, 32.5 per cent of all households lacked central heating; in 1967, 22.7 per cent lacked central heating; by 1970, the figure had dropped to 19.7 per cent. What the census does not tell us is, what proportion of those units lacking central heating (defined as "without a central furnace") were adequately and safely heated -- with fireplaces, cook stoves, space heaters or electric heating. The census data also gives no indication as to the number of units with central heating that are inadequately insulated or lack storm windows, or are located in buildings in which the central heating system does not work properly.

The number of units that lack exclusive or shared plumbing facilities -- no running water, or cold water only, no toilet, bath or shower -- have also been steadily declining. (See Table D-5 for an indication of change between 1951 and 1970). Once again, however, no attention has been paid to whether the plumbing facilities work properly: do the toilets flush? Is there sufficient water pressure above grade to take a shower? Is enough hot water provided to reasonably meet the needs of those living in the unit?

---

7. It is interesting to note that, in recognition of the unreliability of present methods of collecting data on housing conditions, Statistics Canada dropped the questions from the 1971 census. To date, CMHC has not moved to establish its own regular surveys of housing conditions to fill this basic information need.

Table D-5DWELLINGS LACKING EXCLUSIVE OR SHARED USE OF PLUMBING FACILITIES

<u>Year</u>	<u>% no running water</u>	<u>% cold water only</u>	<u>% no flush toilet</u>	<u>% no bath or shower</u>
1951	26.0	17.1	31.7	39.2
1961	9.8	10.0	14.1	19.1
1966	5.5	6.1	8.6	11.5
1970	2.9	2.6	4.9	8.1

Source: Computed from: Canadian Housing Statistics 1970 (CMHC, 1970).

Data on a variety of other aspects of housing quality simply are not available. How many units are not properly weather-tight, need roofing, siding or improved drainage? How many have inadequate or unsafe lighting, wiring or ventilation? Existing Statistics Canada data indicate the number of households with more than one person per room (the standard measure to assess overcrowding). But the statistics do not provide information on the size of the rooms.

What about the external elements that affect housing quality?

...Is a unit correctly defined as standard under available data if the lot next door is littered with garbage; if the police protection is limited; if street lights are not provided; if the sidewalk is buckled; if the street is full of pot-holes; ...if the noise level is excessive.<sup>8</sup>

---

8. Report of the National Commission on Urban Problems, Op. Cit., p. 55.



Is the housing adequate if it is immediately adjacent to an expressway or a frequently used railroad track? Or, if the housing is within the noise area of an airport? Or if it is in the path of serious air pollution, or in close proximity to polluted waters? Housing price is influenced by, and reacts to, the quality and accessibility of services -- transit and roadways, parklands, recreation areas, schools, commercial and shopping facilities, and so on -- yet public sector indicators of housing quality have not yet taken these into account.

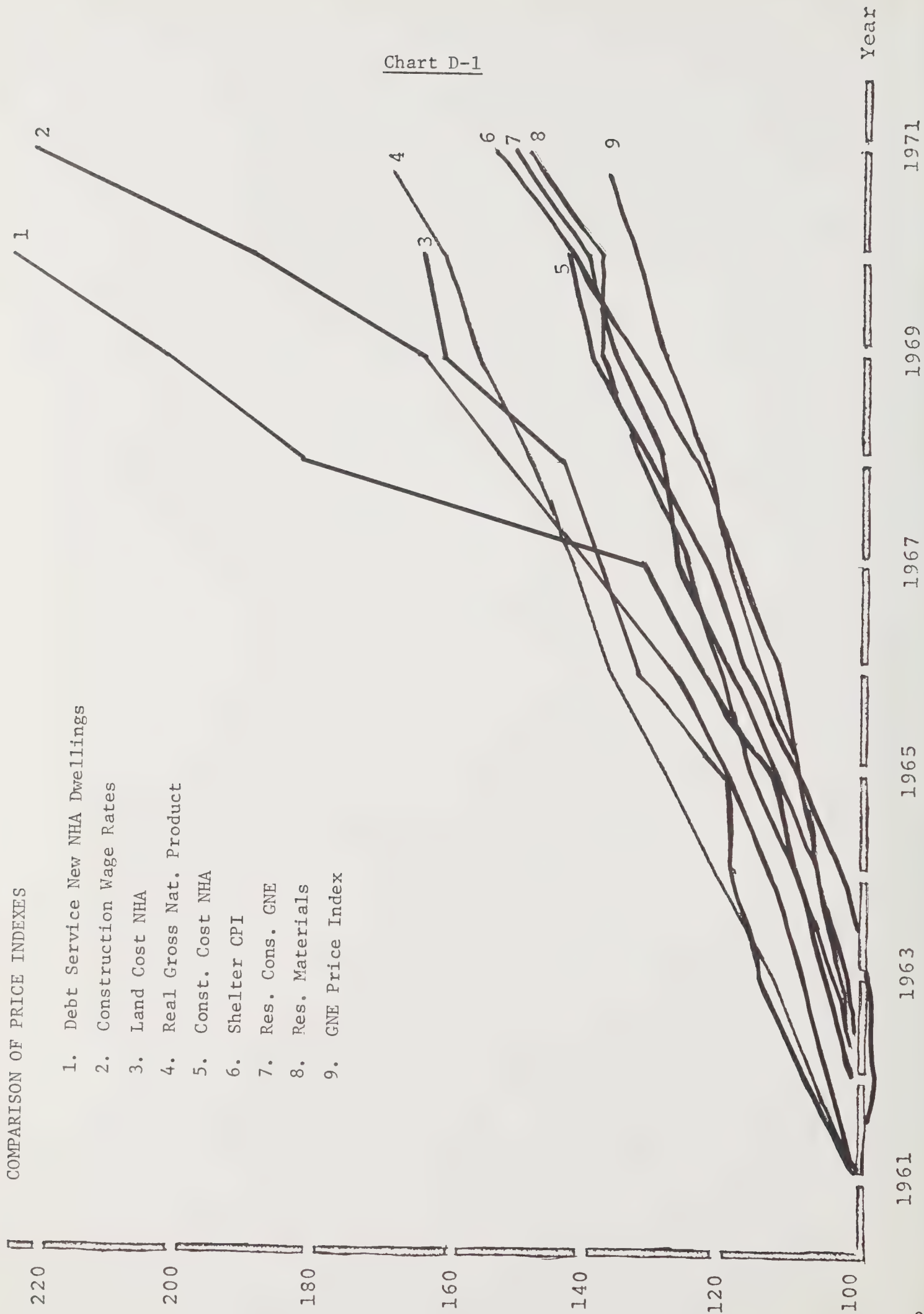
And what about the cost of housing? Housing cost has risen sharply in the last decade alone. Chart D-1, which shows the increases in the price indexes of housing cost components from 1961 to 1971; best sets this out. A 1964 study of housing in Canada noted:<sup>9</sup>

...Aside from its physical qualities, a sizeable segment of Canadian housing is economically troubled. On the basis of the family income of those granted National Housing Act mortgages and on the basis of what rental housing statistics are available, the new housing production, whether for ownership or rental, is completely out of reach of something better than 1/3 and something less than 1/2 of the population. The existing housing stock is almost equally inaccessible because of the combined effect of high prices and inadequate financing terms...

---

9. Good Housing for Canadians (Toronto: Ontario Association of Housing Authorities, 1964) p. 58.

Chart D-1



The problem, then, is not simply that housing generally costs too much or that housing costs have generally gone up. The problem is how the cost increases have varied for different sectors of the population and how much different income groups must spend on housing. In fact, the rise has not been uniform and the poor pay shockingly disproportionate amounts of their income for shelter. Charts D-2 and D-3 suggest the magnitude of the problem. It should be noted that the charts set out the percentage of gross income spent on shelter only (raw costs of rental or ownership of the physical shell plus utilities).

Chart D-2 indicates the change in expenditure over time for cities of 100,000 population and more. Chart D-3, which deals only with 1969 data, indicates the variation in expenditure by size of community.

The most recent study of Canadian housing programs concluded:<sup>10</sup>

...Inflation in the housing sector and in the construction industry has been more serious than in any other part of the economy, except the government sector. It is led by high prices for newly constructed housing, which set the price pattern for all housing. New unit prices have been rising under pressure from increasing component costs. Land costs have increased by 65 per cent, labour costs by 89 per cent over the last decade. Rising construction costs have been offset by reduced unit sizes and smaller square footage. Increased land costs are perhaps the

---

10. Dennis and Fish, Op. Cit., pp. 91-92

most critical, as builders appear to treat building cost as a mark-up on land costs...

...The brunt of increased housing costs has been borne by the low income group. Fewer of them can afford new housing. They are paying higher proportions of income for shelter than they did five years earlier. That increased expenditure cannot be met out of income...

CHART D-2

PROPORTION OF INCOME SPENT ON SHELTER BY QUINTILE GROUPS --  
 ALL FAMILIES AND INDIVIDUALS IN CITIES OVER 100,000 --  
 1964, 1967, 1969

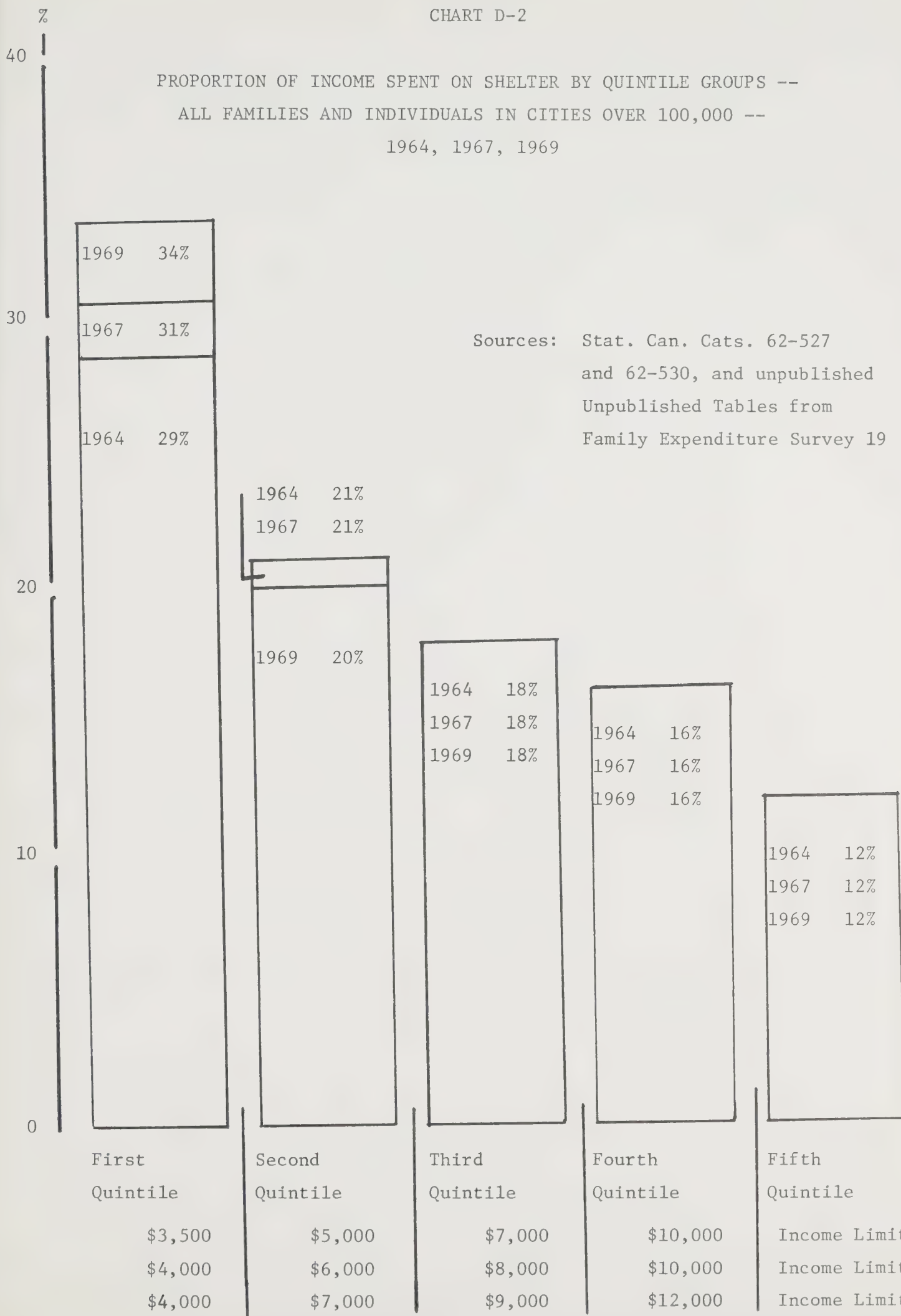
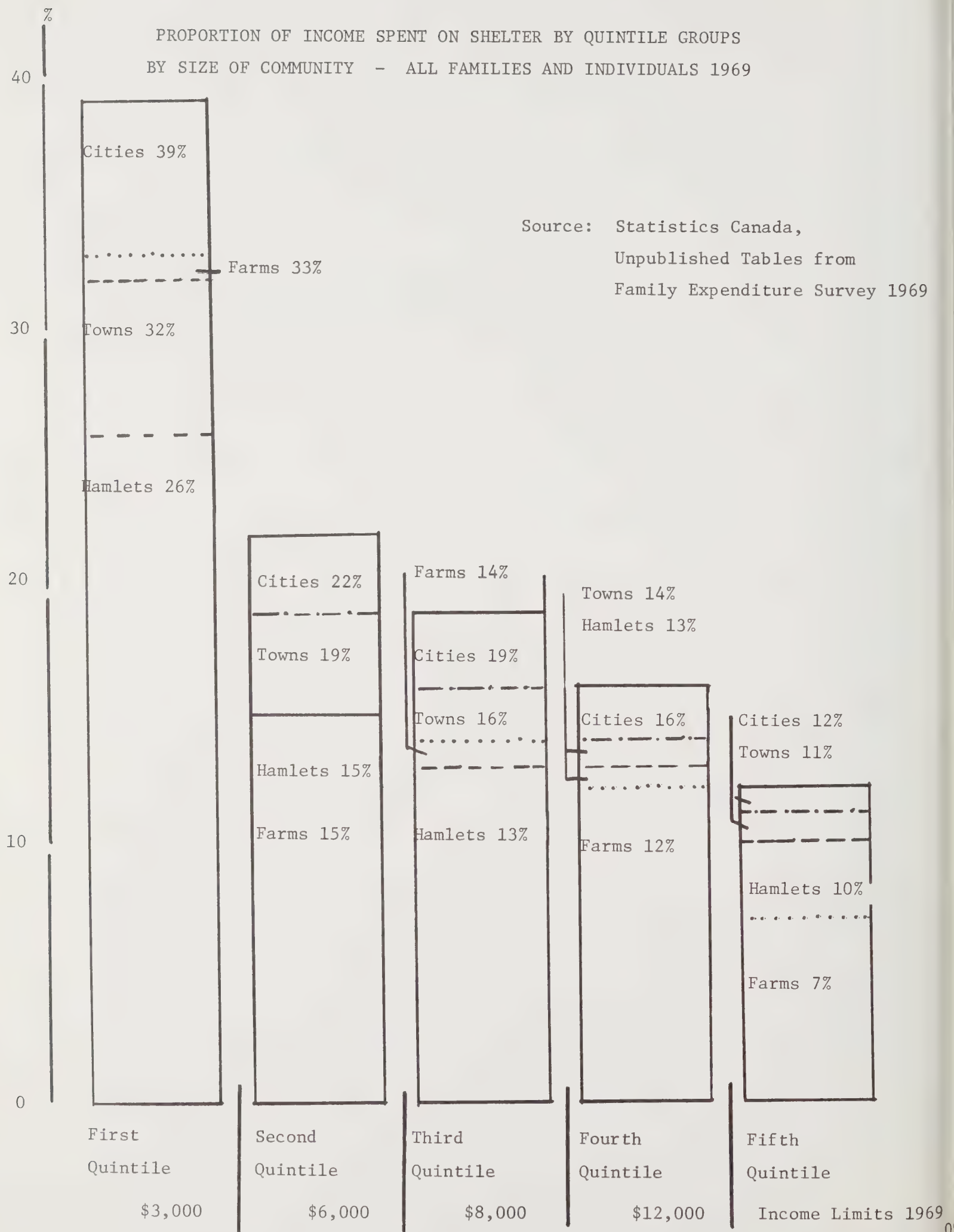




CHART D-3



### III. THE ROLE OF GOVERNMENT

Public sector intervention in the housing market -- presumably in response to Canada's housing needs -- has occurred in two ways: stimulating activity in the housing market by increasing the flow of mortgage and loan funds, and directly providing accommodation for those at the very bottom of the income band who cannot participate in the market. In other words, governmental housing activity (primarily by the federal level and supplemented by the provincial level) has been a selective response to increases in housing costs; it has been designed to nudge, but not basically alter, the operation of the housing market.

... government's principal role is to come to the aid of selected groups in the population and help those who cannot secure housing for themselves in the 'open market'. Its operations are designed to meet particular needs and solve particular problems; and, whether they consist of building, lending, subsidy, rent controls or other measures, these operations are regarded as exceptional 'interventions' -- often temporary interventions -- within an otherwise 'normal' system. Thus, government is not assumed to be responsible for the housing conditions of the whole population, except in the negative sense of enforcing certain minimum standards for the protection of public health, and it is not expected to prepare and implement a long-term national housing programme ..<sup>11</sup>

---

11. D.V. Donnison, The Government of Housing (London: Penguin Books, 1967) pp. 93-94.

Housing producers -- builders and developers -- are assumed to be the experts in the housing market. It is to the producers that the federal government turns to for advice on market operations and public sector activity in housing. Indeed, the federal housing Minister and CMHC meet regularly with representatives of the housebuilding industry (HUDAC, the Housing and Urban Development Association of Canada). It is not surprising, then, that housing programs have been designed to assist producers increase their output and prevent public competition with the private sector.

Not unexpectedly, CMHC's primary role has been that of a banker. In 1947, the present section 58 of the National Housing Act came into effect permitting CMHC to lend directly if a joint loan was not available from a lending institution. In 1954, an amendment permitted the Corporation to insure loans for housing and at this time chartered banks were permitted to make mortgage loans. Since then, some 60 per cent of all units built under the NHA have been built under the insurance provisions. In 1957, there was a sharp increase in direct lending; an increase designed to stimulate housing activity that threatened to fall off sharply as a result of the lack of available market funds. Public and builder reliance on CMHC as a major source of housing funds has continued ever since. This has given the government a major device to prime or slow down the rate of construction and thus the economy, not necessarily in response to housing needs.

By contrast, funding of social housing programs -- especially public housing -- was kept at a minimum. From 1954 to 1968, lending for low income housing amounted to less than 20 per cent of public funds lent directly for housing, 9 per cent of all funds lent for housing under NHA during that time, and about 4 per cent of all funds put into new housing. Section 15 loans to non-profit groups were held to a minimum. Section 15

loans to private developers have largely had an "open tap" policy, except for a brief period in the mid-1960's when funding was closed down due to dissatisfaction with program output. Whenever developers wanted the funds (which carry rental limitations and are therefore not as attractive as regular market interest rate funding, when available), they have generally been available.

Until 1964, public housing was built exclusively under Section 40, NHA, which called for a 75 per cent provincial partnership. The section was written to provide a passive role for CMHC; the Corporation would not initiate projects, it would wait until the provinces specifically requested public housing. Several of the provinces adopted a similar posture: municipalities (which, in some cases, had to participate in the 25 per cent capital investment) had to initiate a request to the province for public housing.

Municipalities were frequently reluctant to participate in the program and incur its costs. In addition to participating in the 25 per cent capital investment, municipalities were also required to participate in the costs of ongoing subsidies to the units.<sup>12</sup> But in many other municipalities, municipal officials were not fully informed of the program and thus, did not know what loans or subsidies they could apply for. The system was, politically, extremely convenient. The federal government could place the blame for inaction on the provinces; the provinces could fault the municipalities; the municipalities could point to prohibitive program requirements or simply claim they did not know about the program.

---

12. Infra., Table (10).

In 1964 - partly in an effort to tailor the public housing program more to municipal needs, and partly in response to Ontario who wanted full control over the projects rather than a partnership situation - section 43 public housing was introduced. Section 43 monies were available to provinces or municipalities and came in the form of a 90 per cent federal loan requiring 10 per cent equity. The upswing of general interest in public housing - led by Ontario and assisted by the introduction of section 43 - meant that public housing began to account for a larger share of the funds. But it was not until 1969 that the Corporation's overall lending pattern was reversed; in 1969 and 1970, lending for low income housing amounted to about 80 per cent of all direct federal lending for housing purposes. Charts D-4 and D-5 illustrate these shifts.

The results of Canada's housing programs have not been satisfactory. The focus has been almost exclusively on the production of new units. No effort has been taken to examine the needs of those living in older housing stock to assist in upgrading the dwellings. Rehabilitation has been a non-program. When the owners could not themselves afford basic repair and upkeep, existing stock was left to deteriorate. No attempt was made by the Federal Government to actively promote the enactment and enforcement of minimum standards by-laws. Some of the badly deteriorated housing -- especially in urban areas -- was then simply cleared to build the section 40 public housing projects. Prior to the 1964 amendments, urban renewal funds were made available only if the municipality agreed to acquire and clear the area and secure redevelopment of new low income housing units. The 1964 amendments permitted CMHC to pay one half the cost of acquiring and improving land and buildings, but the assistance could only be paid if the building was in a designated urban renewal area and only if it was acquired and improved by a province or a

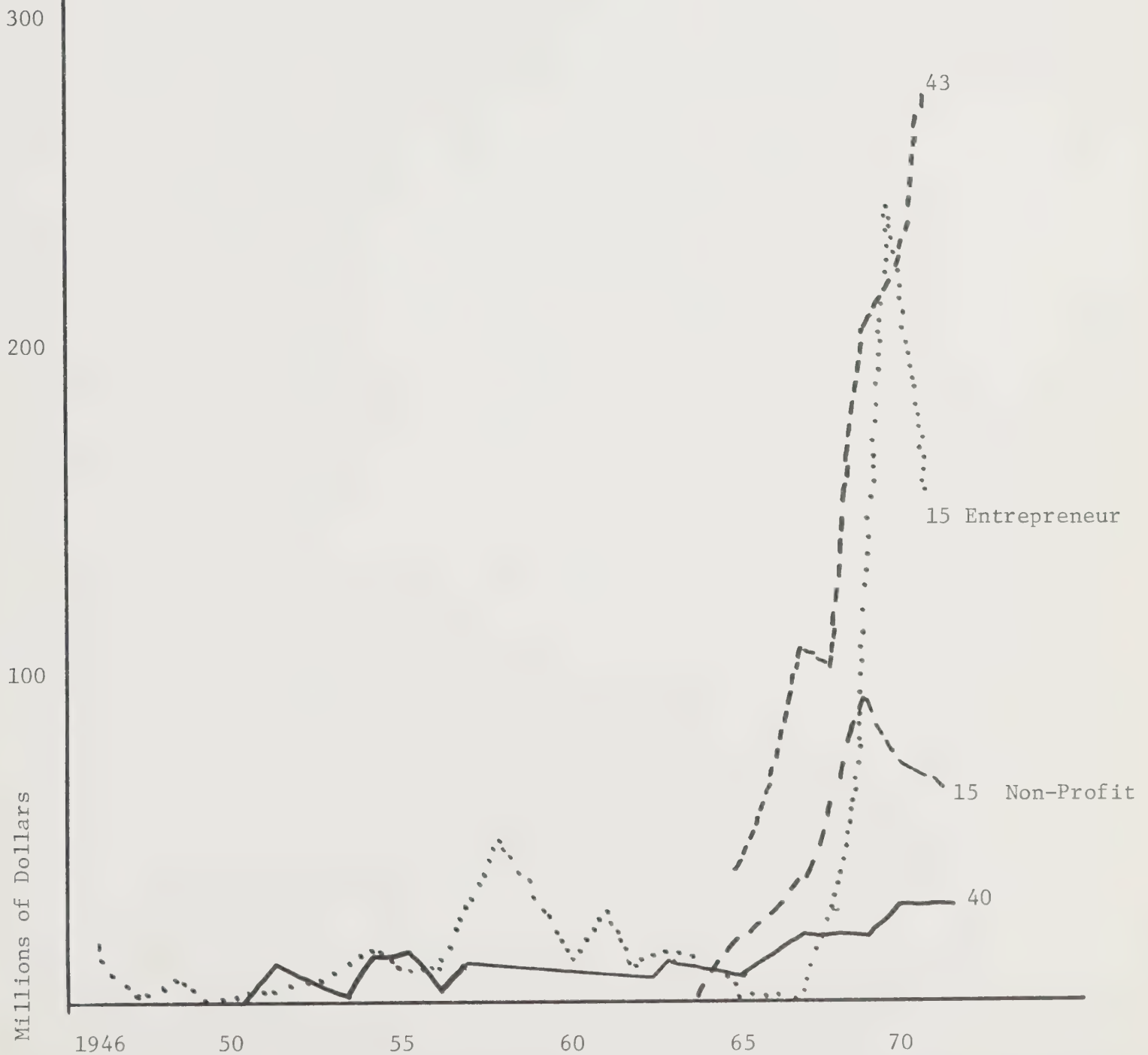


CHART D-4

HOUSING PROGRAMS FOR LOW INCOME FAMILIES:  
PUBLIC HOUSING & ENTREPRENEURIAL & NON-  
PROFIT FULL RECOVERY 1946 - 1971

Section 43: public housing (90 - 10)

Section 40: public housing (75 - 25)



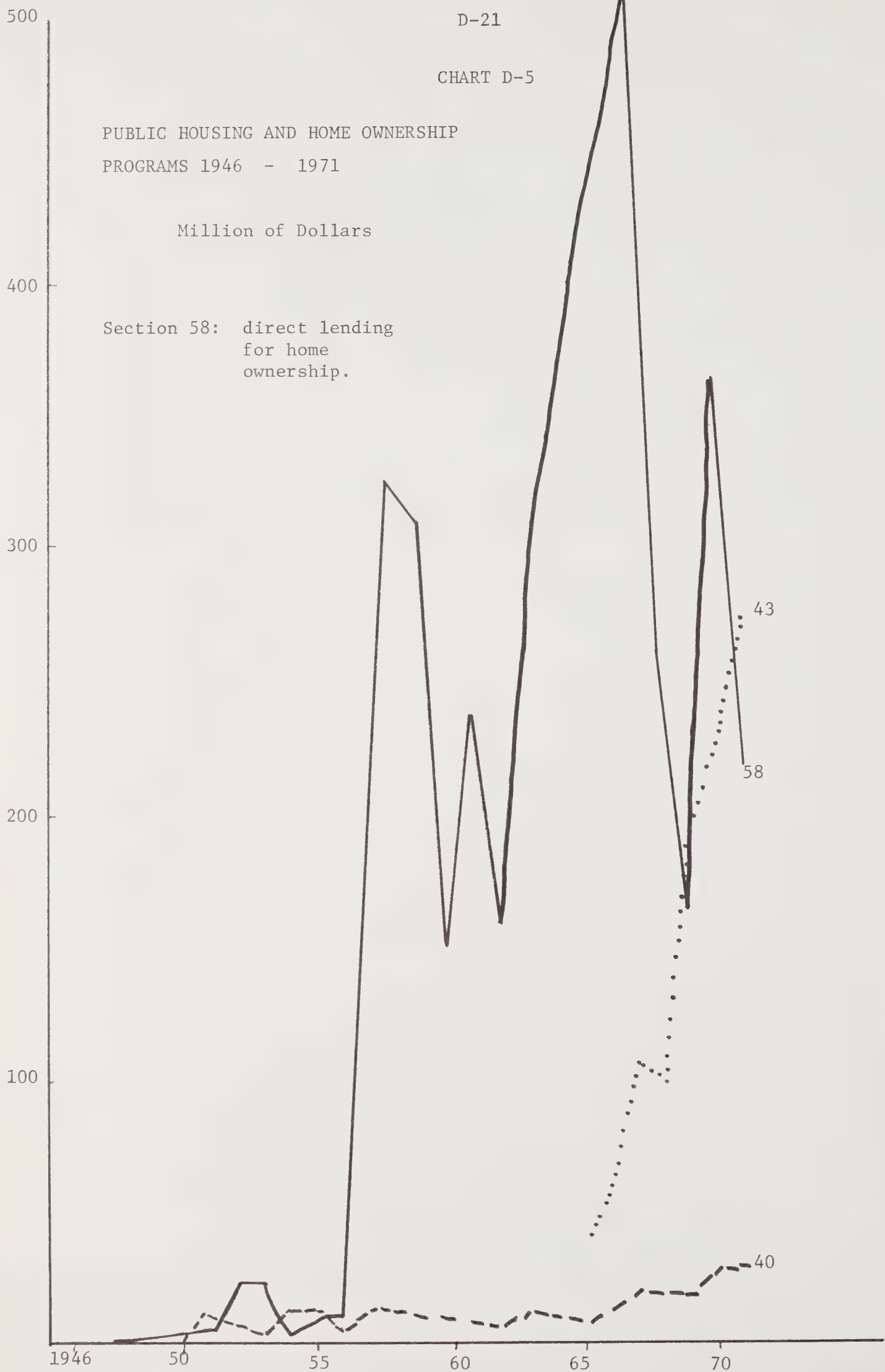
D-21

CHART D-5

PUBLIC HOUSING AND HOME OWNERSHIP  
PROGRAMS 1946 - 1971

Million of Dollars

Section 58: direct lending  
for home  
ownership.



municipality.<sup>13</sup> The operation of the section - which had minimal activity - excluded owner occupants, landlords (large and small, profit and non-profit oriented groups) and anyone living outside an urban renewal area from receiving assistance.

Although no programs existed to broadly assist in the rehabilitation of low income housing, the Corporation could insure home improvement loans made by banks (under section 28). Under section 58 direct CMHC loans could be made for the acquisition and improvement of housing but loans have not been made for improvement alone. In both cases, the assistance was not available to low income people - the ones most likely to be living in deteriorated housing - because their earnings did not qualify them for loan.

Housing funds presently available simply reinforce the developers' present pattern of operation; no assessment is made to determine if the pattern should be supported, or if the product is desirable. The result has been a lower down payment requirement for the purchase of a new house compared to the re-financing of older property needing some rehabilitation. Heavy financing of home ownership loans have thus encouraged the development of sprawling, standard form, single family subdivision. No thought has been given to the resulting impact on the urban form.

Loans made directly to developers for rental housing do not normally include requirements for unit sizes or bedroom counts, suitable locations (in terms of transportation, access, environment, community services), density, housing form (high rise, row housing), or management practices. If the developer is willing to build it,

---

13. A subsection also permitted the Corporation to insure loans made to owners of housing projects in urban renewal areas if the project met (or when repaired would meet) the requirements of an urban renewal scheme for the area and the CMHC housing standards. The section was used very little.

the Corporation commonly assumes there is a market. If there is a market, the loan is secure. Other matters involving the housing unit and living environment are generally not explored; nor is there any real direction given as to the type of project most needed; where occasionally they are attended to, it is the result of individual discretion exercised by a field officer. Tables D-6 and D-7 indicate some of the results in terms of form and unit size.

Much of public housing - when built under the federal - provincial partnership provisions of section 40 -- was unattractive. It was of fairly high density and with small sized rooms. Cement or brick partition was used for interior finish; decoration was done in a uniform colour. Arrangements between the unit location and parking or garbage collection areas were not too convenient. Public housing was not built on sites that might otherwise be developed for private rental. All of this was common complaint to the members of the Federal Task Force on Housing. Although efforts have been made in some recent projects to improve the design and setting, the cardinal principle of non-competition with the private rental market remained intact.

When section 43 became active, selection of public housing design and location became largely a matter of approving developer proposals for site and project. Obviously, developers were not going to offer prime land or quality designs for sale to government as public housing as the low bid was usually the successful one. They offered their standard brand of cheap housing on cheap land (the latter's price reduced because of poor, undesirable, frequently unmarketable locations). Some of the results for Ontario -- which has made the greatest use of section 43 -- can be seen in Table D-8. Table D-9 indicates the land costs per unit (and thereby suggests the relative quality of locations) of projects built under the various programs.

Table D-6PERCENTAGE DISTRIBUTION OF SECTION 15 ENTREPRENEURIAL UNITSBY TYPE1968-70

	<u>Row</u>	<u>Apt. (W.U.)</u>	<u>Apt. (Elev.)</u>	<u>Other</u>
National 1968	67	21	12	3
1969	31	46	20	1
1970	23	31	45	2
Toronto 1970	1	15	84	
Halifax 1970			100	
Montreal 1970		100		
Winnipeg	52	30	17	
Edmonton	86	14		
Vancouver			100	

Source: CMHC



Table D-7PERCENTAGE DISTRIBUTION OF SECTION 15 ENTREPRENEURIAL UNITSBY BEDROOM COUNT1968-70

		<u>B</u>	<u>I</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>
National	1968	0.7	5.0	31.3	54.4	8.7
	1969	8.7	16.4	36.0	36.4	2.6
	1970	1.7	12.3	45.2	37.4	3.5
Toronto	1970	2.5	28.0	55.2	13.1	1.2
Halifax	1970		33	67		
Montreal	1970	12.7	25.8	31.8	27.2	2.5
Winnipeg	1970		16.1	35.5	43.0	5.4
Edmonton	1970		1.4	36.5	54.7	7.4
Vancouver	1970		49.5	50.5		

Source: CMHC

Table D-8PUBLIC HOUSING APPROVED, ONTARIO, 1968-1970

<u>Type</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
Single Family	286	320	80
Row	1555	4322	1191
Apartment	5114	5007	9126
<u>Number of Bedrooms</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>
Bachelor	1722	369	1125
1	1818	3321	5706
2	1377	3339	2549
3	1868	4117	1059

Source: CMHC

Table D-9

## COMPARISON OF LAND COSTS PER UNIT

## SECTION 7, SECTION 58, SECTION 15, SECTION 42 ENTREPRENEURIAL

Location	No. of Projects	Form	Section 15	No. of Projects	Form	Sections 7 and 58	No. of Projects	Form	Section 42
Montreal	2 9 9	Row W.U. E.A.	\$1,100 \$1,300 \$1,340	5 69 16	Row W.U. E.A.	\$1,550 \$1,300 \$1,550	- - -	- - -	- - -
Ottawa	2 3	Row E.A.	\$2,360 \$1,590	9 15	Row E.A.	\$2,617 \$1,602	4 1	Row E.A.	\$1,002 \$1,930
Toronto	1 21	Row E.A.	\$3,163 \$2,350	4 44	Row E.A.	\$6,322 \$3,812	3 20	Row E.A.	\$4,975 \$3,233
Hamilton	4	E.A.	\$1,350	6	E.A.	\$1,621	2	E.A.	\$1,737
Sudbury	2	Row	\$2,100	1	Row	\$3,227	1	Row	\$1,929
Winnipeg	6	W.U.	\$1,300	26	W.U.	\$ 886	6	W.U.	\$ 898
Edmonton	7	Row	\$1,770	8	Row	\$3,316	4	Row	\$2,029
Calgary	8	Row	\$2,050	3	Row	\$2,596	3	Row	\$2,128
E.A. - Elevatored Apartment				W.U. - Walk-Up					

Source: CMHC

The federal role in the provision of social housing is primarily that of a banker, responding to applications and approving loans - the federal role is passive - and relying on the initiative of local and provincial government. Shared costs have varied. Table D-10 sets this out. But the shared cost arrangements are not suitable for all areas of the country and many do not apply. By the end of 1970, 64 per cent of all public housing units went into Ontario, 14 per cent to Québec, 9 per cent to the Maritimes, 7 per cent to the Prairies and 6 per cent to British Columbia. 77 per cent of the production went into centres of 100,000 population or more; of 70,000 units approved for loans by 1971, 25,000 went to Toronto. No effort has been made to distribute social housing funds according to need. Rather, they have been distributed according to the ability to participate in the program.

In April 1972, the federal government introduced several amendments to the National Housing Act. Do the amendments signal a new approach to meeting Canada's housing needs? Federal housing programs have been developed nationally in order to be applied uniformly; they have been designed to subsidize the housing unit in order to reduce its price, rather than subsidize the individual to increase effective demand; they have been aimed primarily at major centres; they have had uncertain financing; they have been developed and refined without formal municipal consultation or participation in the process. Unfortunately the proposed amendments follow this pattern.

One of the proposed amendments introduces an assisted home ownership scheme. Although the proposed amendment is not specific on the subject, the government's announced intention in introducing the amendment is to provide an alternative to public housing by providing reduced interest rate loans to purchase housing

Share of Capital Outlay and Subsidy by Level of Government and Province,  
National Housing Act, Sections 40 & 43, 1972.

S E C T I O N 40

S E C T I O N 43

	Capital Outlay			Subsidy			Capital Outlay			Subsidy		
	Fed.	Prov.	Mun.	Fed.	Prov.	Mun.	Fed.	Prov.	Mun.	Fed.	Prov.	Mun.
Newfoundland <sup>1</sup>	75	25	0	75	12	12½	90	10	0	50	50	0
P.E.I. <sup>2</sup>	75	12½	12½	75	12½	12½						
Nova Scotia	75	25	0	75	12½	12½	90	10	0	50	* <sup>4</sup>	* <sup>4</sup>
New Brunswick	75	15	10	75	10	15	90	10	0	50	45-50 <sup>5</sup>	0-5 <sup>5</sup>
Quebec <sup>3</sup>							90	5	5	50	25	25 <sup>6</sup>
Ontario <sup>3</sup>							90	10	0	50	42½	7½
Manitoba <sup>3</sup>							90	10	0	50	50	0
Saskatchewan <sup>2</sup>	75	20	5	75	20	5						
Alberta	75	15	10	75	15	10	90	0	10	50	40	10
B.C. <sup>2</sup>	75	25	0	75	12½	12½						

1. The City of St. John's supplies 12½ per cent of the capital requirements as well as covering 12½ per cent of the operating losses.
2. Section 43 not used.
3. Section 40 no longer used.
4. Provincial subsidy is based on the Education Foundation scale which varies from municipality to municipality.
5. Designated growth areas do not have to contribute to the coverage of operating losses, whereas other areas must cover 5 per cent of these losses.
6. In September, 1972, the Province announced its intention to reduce the municipal share to 10%.

Source: CMHC



for the lower income groups. But the anticipated depth of the interest rate subsidy is relatively minor and the cost of most newly constructed housing will put these units far beyond the reach of families of lower income.

Incorporated in the program is the extension to a 40 year repayment period. Amortization beyond 30 years does very little to lowering monthly payments, yet the amount repaid is out of all proportion. For instance a \$20,000 mortgage loan at 8% costs \$45,000 over 25 years, \$52,200 over 30 years and \$65,700 over 40 years.

Where lower income families do purchase houses under the program, they are not likely to have much in the way of disposable income to carry the cost of ongoing repairing, especially if the home was poorly built. Experience with encouraging inexpensive housing - both in the United States and Canada - has shown that inexpensive housing is too frequently shoddy housing. If this type of program is ever to be effective, the federal government must be prepared to stand behind its inspections and accept responsibility for future repairs resulting from cheap construction.

Section 15 - loans to non-profit organizations - is to be amended to provide additional assistance to enable the groups to increase their housing activity. Three important problems have evidenced themselves in the existing non-profit program: the lack of expertise in housing, the difficulty of raising 5 per cent equity, and the high cost of ongoing operations. The first problem should be solved by proposed "start-up" funds amendments. The second remains intact for municipal non-profit housing; for private non-profit the federal government will assist the organization through a 100% loan and a system of matching grants with a province or municipality (not to exceed 10 per cent) to offset capital costs. No attention has been given to the pressing problem of ongoing costs; operating subsidies available for public housing do not apply to this program.

Amendments are also being proposed to the land assembly program. The proposed amendments call for a 25 year loan period. A longer term to match section 15 repayment terms, would facilitate leasehold arrangements, and should be considered. In addition, the proposed amendment is unclear on the specific services to be included in the loan.

Proposals have also been advanced for rehabilitation and neighbourhood improvement programs. The rehabilitation program is a loan program with provision for forgiveness of all or part of the loan - in other words, providing a grant. One wonders why the program does not simply replace the interest rate to the family income. But the major fault is that it is applicable only in an area specifically designated for neighbourhood improvement except for rehabilitation to be undertaken by a non-profit group. It excludes all those not living within the designated area even though they may live within the same municipality. Since the majority of designated areas are likely to be deteriorated areas of large centres, the proposal - like its predecessor, urban renewal -- is prejudiced against meeting the needs of small towns and rural areas.

Much good can come from the proposed neighbourhood improvement program. With positive regulations it can be an imaginative and popular solution for the problems of declining residential areas. But:

"While we recognize that the former urban renewal program laid too heavy an emphasis on demolition, we cannot agree that the new proposals, as they stand, are an acceptable replacement for the urban renewal program in Ontario. What is required is the retention of the useful elements of the former program bolstered

by the initiatives of the present amendments."<sup>14</sup>

Still to be determined are the funding levels of the programs; without adequate funding even the best designed program will fail and the proposed amendments may then not significantly alter the pattern of Canada's housing programs.

---

14. Minister of Revenue, Province of Ontario. Statement to the Legislature.

What role have municipalities played in Canada's efforts to provide good housing? Local government -- whose primary activity is the provision of services to make our municipalities better places to live -- has been excluded from participating in the development of housing policy and programs and all other related programs. The federal government -- which sets the broad parameters for housing activity -- confers regularly with developers. When amendments to the National Housing Act are proposed, it consults formally with the provinces. No conferences or consultations are held with municipalities. A few provinces have established ongoing dialogue with provincial municipal associations and have used this vehicle to seek reaction to some proposed Federal legislation. Nevertheless, municipal views on local housing needs are not formally sought. In general local government is simply presented with a pre-set package and left alone to grapple with the consequences.

Municipalities have two basic sources of revenue to finance their activities -- the property tax and provincial grants. Although provincial grant structures vary from province to province, they retain one common characteristic: they are conditional, the municipality is not free to transfer the monies from one use to another. The property tax is more flexible; the property tax thus becomes the basic funding mechanism for a variety of services.

Since the property tax is the primary source of municipal revenue, municipalities, not unreasonably, have sought to protect their property tax base wherever possible. And they have done so through the levers available to them: official plans, zoning by-laws, and building standards. They have often zoned out family housing by allowing high rise, high density redevelopment. They have often zoned out lower income housing by requiring large lot sizes and a high level

of services. They have shifted the cost of servicing raw land to developers, who simply pass the costs along in higher house prices.

Municipalities have generally not eagerly encouraged the development of low income housing. Excluded from the process of shaping housing policy, municipalities have nevertheless been left to manage high additional costs generated by the programs and the lack of integrated action between departments and levels of government. Transportation, regional development, social assistance, and housing policies all under separate government agencies, are developed in isolation from each other. But local government faces the consequences of each. The provision of good housing is intimately related to the provision of other local services -- open space and recreation; street building and maintenance; water, sewer, and utility services; welfare and social services; access to shopping and employment; transportation. Yet housing programs, both federal and provincial, have been developed and administered with little or no thought to their impact on other services, and vice versa.

Conditions vary in each municipality and yet rigid housing programs have been developed to be applied equally across the nation; program requirements do not recognise local differences - and are usually geared to urban areas. What modifications have occurred have been in the financing provisions and these have been the result of provincial intervention.

It is not surprising that municipalities have been reluctant to facilitate the implementation of various programs -- and may well resist implementing the proposed amendments if adopted -- they have not been designed to take local problems into account or to meet local



needs. Continued insistence on refining housing policy and determining program mix in isolation from local government makes no sense. If municipalities are to be able to properly fulfill their function of creating a better living environment for Canadians, they must be accorded an opportunity to consult and exchange information and have an input to the drafting of legislation and regulations intended to be implemented at the municipal level. Only by discussing problems and goals at all three levels of government can priorities and programs be developed in concert and be of the greatest benefit to all concerned.

ENVIRONMENTAL MANAGEMENTI. INTRODUCTION

Ecology and pollution control have become household terms. The public and governments have become acutely aware of the destructive impact that uncontrolled urbanization is having on our environment. It is known that the accelerating congestion of human and industrial activity is threatening our very existence because little or no thought has been given to the long term implications of the indiscriminate dumping of 'waste' into the atmosphere, onto the soil and into the waters of the earth.

Pollution is neither just a 'Canadian' nor simply an 'urban' problem. It is a world-wide and lasting consequence of man's neglect which is evident in its various forms in the most industrially retarded agricultural nations and in the most industrially advanced megalopoli. It is a phenomenon as complex as the eco-system it gnaws at like a cancer.

Pollution is the result of economic growth, the concentration of an ever increasing world population and man's thoughtlessness. We are faced today with the monumental challenge of cleaning up an environment which has been the receptacle for human and industrial waste for too long. And having accepted that challenge we will still have to provide safeguards for the future: an environmental management program.

The environmental clean-up in Canada will not be an easy challenge to meet. Many industries cannot afford to install the required equipment at existing sites. To force them to do so at their own expense could lead to the erosion, if not the outright destruction, of the economic base of the surrounding community.

Many communities, on the other hand, cannot afford to finance the construction of expensive sewage treatment facilities without cutting back on other essential programs.

On a national scale, we must assume that the individuals that make up our Canadian society are willing to forego purchasing power in order to restore a quality of life that many have never enjoyed. This is tantamount to assuming that Canadians are willing to subjugate to some extent their economic motivation in favor of a quality of life objective. Even those who believe this assumption to be valid today cannot expect it to be sufficient cause to anticipate that the polluter will cease polluting.

There can be no doubt that government, industry and the people must each play an active and conscious role in the essential environmental clean-up. Not can there be any doubt that each must willingly co-operate with the other.

The importance of the western free enterprise and consumption philosophy to a national environmental clean-up program cannot be overstated. Neither the producer nor the consumer can be expected to assume responsibility for undertaking effective action. If the producer spends on anti-pollution equipment, he must ultimately pass these costs on to the consumer. If he moves before his competitors, the consumer cannot be expected to remain loyal to the 'cleaner' product. It is up to Government to establish and enforce the rules. And since the rules have been so late in coming, Government has a responsibility to help hardship cases to catch up.

The transition from environmental clean-up to environmental management is conceptually simple. Having achieved a level

of environmental quality which is acceptable regionally, provincially and nationally, we can concentrate on policing potential polluters according to a set of well established and understood rules. But this simplicity is deceptive.

In the first place, the principle of 'the polluter must pay' can now come into play. In the second place, the concept of resources management must be introduced as a major determinant of the evolution of the rules. It is at this point that we begin to consider alternatives to the automobile as a legitimate environmental management consideration rather than an automotive emission control device as a tool in an environmental clean-up program. It is also at this point that we begin to be alarmed at the depletion of recreation and agricultural land. It is quite clearly at this point that we redirect our attention from the considerable technological and financial costs of correcting the consequences of unmanaged growth to the design of communities for people. And it is here that we begin to realize how closely interrelated are the housing, transportation, poverty, unemployment, communications, education and other community concerns.

It is important to make a clear distinction between the clean-up and management of the environment. Otherwise, one is too likely to confuse the appeals for assistance which are made by polluters being forced to act as a rejection of the principle of 'the polluter must pay'. It is also important to realize that the clean-up and management programs must be undertaken simultaneously. We might otherwise pursue a short term objective to the detriment of the other more vitally important long term goal. We might also pursue an environmental quality objective at the expense of other essential priorities.

We consider co-operative three level government leadership and involvement to be essential in any environmental clean-up and management programs. Such programs must be based on agreed upon national goals and objectives which take full account of local and regional priorities. There is a need for full intergovernmental co-operation in

- (a) setting national goals and objectives,
- (b) designing and implementing environmental programs, and
- (c) financing these programs.

Failure to achieve full intergovernmental co-operation can only harm our chances of resolving one of the most urgent and complex issues facing Canada and the world during this decade.



## II. SCOPE OF THE PROBLEM: SOURCE MEDIUM, CONSEQUENCE

In order to focus on the 'problem' aspect of environmental management, we must put aside resource management considerations and focus on the rather arbitrarily defined sub-topic of pollution. We define pollution as the toxic overloading of a medium vital to the health or survival of human beings and identify five such media: Air, water, soil, sound waves and light waves. Then we classify the major sources of toxicity namely: Human activity, industrial activity, agricultural activity and transportation. Finally, we focus on the consequences of toxic overloading namely: Medical, aesthetic, food and land use.

Although the definitions in the preceding paragraph are arbitrary and the classifications probably not exhaustive, they provide a very useful device for tracing pollutants through from their source to their consequence. As a result, they serve to demonstrate the complexity of the pollution problem.

For example, the exhaust from an automobile burning leaded gasoline is a direct health hazard as it is inhaled from the air medium. But the same lead compounds are washed into water courses and onto farm lands. In the first instance, they are cumulatively absorbed by fish life and in the second, they enter the plant cycle. In both cases they find their way back to a human being who could be a resident far removed from the source. It becomes clear then that although air pollution is a highly localized problem in its direct effect, it is also a contributor to other kinds of pollution on a much broader geographical scale.

For the municipality, the secondary effects of air pollution can be of great importance. A densely populated, highly

industrialized city with a perfectly satisfactory municipal and industrial effluent treatment program in addition to fully separated storm and sanitary sewers could be unwittingly polluting an otherwise high quality water course.

But the problem is even more complex than this simple example suggests. The director of the Centre for Biology of Natural Systems in St. Louis wrote in Science Journal (October 1969):  
".. much of our present water pollution problem is not due to inadequate utilization of the present technology of sewage disposal, but rather to the very success of that technology. Present sewage treatment procedures were designed to relieve the burden of organic wastes on the self-purifying biological system of surface waters by converting these wastes to supposedly innocuous inorganic products .. The system is failing because its inorganic products are themselves reconverted to organic materials by the green plants that participate in the aquatic biological system, thereby frustrating the initial aim of the treatment process.  
.. modern agricultural technology is largely based on replacing the dwindling natural supply of plant nutrients in the soil by the massive use of inorganic fertilizers, especially nitrogen. These fertilizers do greatly increase the immediate crop yields; but, at the same time, the impoverishment of soil organic matter, by altering the physical character of the soil, sharply reduces the efficiency with which the added fertilizer is taken up by the crop. As a result, unused nitrogen fertilizer drains out of the soil into rivers and lakes, where it joins with the nitrate imposed on the water by the effluent of sewage treatment plants and the resultant organic pollution ..

A third example which is - surprisingly - closely related to the previous ones is the matter of air pollution due to motor

car exhaust fumes. This problem originates with the production of nitrogen oxides by gasoline engines; released to the air these oxides, upon absorption of sunlight, react with waste hydrocarbon fuel to produce the noxious constituents of smog. This problem is the direct outcome of the technological improvement of petrol engines .. Such engines operate at higher temperatures than older ones; at these elevated temperatures the oxygen and nitrogen of the air taken into the engine tend to combine rapidly, with the resultant production of nitrogen oxides.

In the air nitrogen oxides are readily converted to nitrates, which are then brought down by rain and snow to the land and surface waters. There they add to the growing burden of nitrogen fertilizer, which .. is an important aspect of water pollution. What is surprising is the amount of nitrogen oxides that are generated by our motor traffic; it now amounts to more than one-third of the nitrogen contained in the fertilizer currently employed on United States farms".

The above demonstrates several points. In the first place, it is essential that we deal with air pollution if we want to effectively handle the water pollution problem. Secondly, we must pay careful attention in the future to the environmental impact of new technology. Thirdly, the cost of catching up to some as yet unspecified national or regional standard of environmental quality will be extremely high.

It is estimated<sup>1</sup> that the total cost of bringing United States waters up to a reasonable standard of quality will approximate '\$100,000 million over the next 10 - 20 years'. That represents more than \$400 for every man and woman and child in the U.S. for water alone. Then there remains the cost of maintenance of the new

---

1. Barry Commoner, Evaluating the Biosphere, Science Journal, October, 1969, p. 70.

(unspecified) water quality standards forever.

#### A. Water Pollution

The usual approach to writing about pollution problems is to focus on the medium rather than the source. Often this leads to a narrow focus on each 'type' without sufficient attention being given to the interrelationship of these 'types'. In this section we focus on the medium as is usual but we attempt, through the identification of the sources, to demonstrate the intricate web of interrelationship.

Water is the final receptacle for most waste material resulting from human, industrial and agricultural activities and transportation. (One obvious exception is solid waste but even in this case there is a potential water impact through leaching. Since the regenerative capacity of water is limited, the dumping of waste directly or indirectly into water tables, rivers, lakes and the oceans can, and today is, overloading the medium.

The consequences of overloading our water supplies are the destruction of recreation facilities, the wiping out of fisheries, the drastic reduction of potable water supplies and direct health hazards such as typhoid.

The sources of water pollution are the various activities referred to above namely:

##### i. Human activity

Human activities contribute directly to water pollution through the generation of household waste. In serviced areas these wastes can be intercepted, collected and treated to be returned to the water supply in a relatively 'innocuous' state. In unserviced



areas the use of septic tanks is a particularly successful alternative to treatment. In such cases it is essential that communities be designed so as to take full account of the regenerative capacity of the water table. Poor planning can lead to the polluting of wells with human effluent as a result of septic overload.

One of the by-products of sewage treatment is inorganic sludge. As the pressure to dispose of this sludge other than by dumping it back into lakes and rivers increases, municipalities are faced with an accelerating 'solid' waste disposal problem with considerable cost and land-use implications. Therefore an ill managed program to clean up our lakes and rivers can create new or aggravate existing problems for municipalities.

If we admit into our consideration of water pollution the despoiling of beaches through littering then we can point at leisure activities as a direct source of water pollution. This problem is of special interest because its solution to be found in the molding of public opinion backed up by enforceable legislation. The failure of this approach is a major cause of the pressures to ban non-returnable bottles and to develop degradable packaging for edible products.

#### ii. Industrial activity

Industrial activities also contribute to water pollution in a great variety of ways. The most common is the dumping of effluent directly into a water course. In this instance the solution lies in interception and treatment which can be carried out either independently or in cooperation with a municipal treatment facility. Unfortunately it is not always feasible to mix industrial and municipal effluent for treatment. They have different compositions which means that mixed sewage treatment



plants would have to be specially designed to deal with the effluent mix. In many cases it may be cheaper and more effective for industrial plant to treat their own discharge while in others a co-operative treatment endeavor may be quite feasible.

Failure to recognize this problem can lead to secondary effects such as the introduction of metallic compounds into treated sludge which is used as conditioner in the reclaiming of land for agricultural purposes.

Industrial activities can also cause water pollution indirectly. Thermal generating stations and manufacturing plants discharge waste into the atmosphere (see Tables E-1, E-2) which ultimately find their way to our lakes and rivers. Mining operations can cause pollution of water tables through the leaching of overburden and tailings.

### iii. Agricultural activity

Agricultural activities contribute to water pollution in two major fashions. In the first place the use of inorganic fertilizer has led to the problem mentioned at the start of this chapter namely the introduction of nitrates into water courses through run-off. Ironically this has led to the aggravation of the second source which is the leaching and run-off resulting from the accumulation of animal wastes. Inorganic fertilizers have displaced organic and both have become sources of pollution. The solution to this problem is not obvious. And it is a problem that requires careful and special study by all concerned since it also strikes at the efficiency of our food producing sector.

#### iv. Transportation

Transportation can contribute to water pollution directly as in the case of spillage by oil tankers or indirectly through the 'cleansing' effect of rain on the atmosphere. Spillage can be prevented only through rigid control of ship building specifications and the enforcement of strict safety regulations for ocean and fresh water vessels. The indirect effect of exhaust can only be prevented at the source either through specific emission control devices or the introduction of new and 'cleaner' types of engines.

In short, the water pollution problem touches all sectors in our society. Each must be involved in the implementing of solutions which in several instances must be directed to other types of pollution. The need for a comprehensive and cooperative plan to clean up the environment is obvious. We must of necessity do away with the attitudes that have led to the unilateral taking of decisions by one level of government which can - and have done - pose unrealistic financial and planning burdens on the other. The Great Lakes agreement is a valid case in point.

The foregoing illustrates in a less than exhaustive fashion that each level of Government, Industry-labor and the public must be involved in the study, design, implementation and financing of an environmental clean-up.

There is a need for international agreements, national goals and objectives, regional standards, Federal, Provincial and Municipal legislation, local policing, and monitoring, research and the dissemination of its results, education and most importantly comprehensive planning on a national and regional scale which takes fully into account the specific pollution problems to

be dealt with, the fiscal capacity of the governmental administration responsible for action, and the priorities of the communities affected by any clean up program.

The very economic, geographic and political variety of Canada dictates the participation of each level of government in such a comprehensive plan.

#### B. Air Pollution

"Preliminary investigations show that Sweden 'imports' via the atmosphere twice as much sulphuric acid as the country 'exports'" (Science Journal).

Estimates of the weight of pollutant emission into the atmosphere by various sources range from roughly 2.8 pounds per person per day (pppd) in Toronto to 4.2 pppd in Los Angeles. These figures are admittedly rough and difficult to compare but they do illustrate the extent to which we are loading the atmosphere with noxious, toxic and irritating matter.

To drive the point home, the U.S. Public Health Service estimates the total cost of air pollution at \$60 per person per year<sup>2</sup> or \$15 billion per year for the entire nation. Using the U.S. estimates as a basis for a Canadian figure we can estimate the cost of air pollution in Canada to be more than \$1 billion per year.

Tables E-1 and E-2 provide estimates and breakdowns of the contribution various sources make to the polluting of the atmosphere. Table E-3 attributes deaths to air pollution in a number of cities which experience air inversions. There is really no need to elaborate or trace the consequences of extreme air pollution into the hospitals and morgues of the world. Everyone

---

2. Op. Cit.

Table E-1

AIR QUALITY MODEL FOR METROPOLITAN TORONTO  
 EMISSION SUMMARY - BY POLLUTANT  
 MILLIONS OF LBS. EMITTED PER YEAR

<u>Source Type</u>	<u>SO<sub>2</sub></u>	<u>Particulate</u>	<u>Nox</u>	<u>CO</u>	<u>HC</u>
R.L. Hearn G.S.	34.64	0.62	26.44	0.29	0.12
Lakeview G.S.	348.28	5.94	80.19	2.00	0.81
Municipal Incinerators	0.55	12.13	1.35	3.28	0.16
Industrial Sources	23.25	12.08	17.64	4.89	43.64
Autos	3.49	4.65	43.65	827.36	126.42
Railroads	0.43	1.08	2.19	0.59	1.33
Shipping	0.90	0.41	0.66	0.24	0.32
Aircraft	0.24	1.18	1.14	2.21	10.61
Heating - Residential	19.82	2.49	5.91	0.52	0.76
Heating - Apartments	10.73	3.99	5.68	3.88	0.84
Heating - Schools & Univ.	8.29	0.83	2.69	0.29	0.11
Heating - Publ. & Com. Bldgs.	14.40	2.83	10.77	0.74	0.34
Small industries	7.19	0.83	2.54	0.23	0.10
Incineration	0.07	1.16	0.26	1.76	0.11
Total 1757.56	472.28	50.22	201.11	848.28	185.67

Source: L. Shenfeld and A.E. Boyer, the Utilization of Urban Air Pollution Model in Air Management (Toronto: Ministry of Environment, 1972).

Table E-2

AIR QUALITY MODEL FOR HAMILTON  
 EMISSION SUMMARY - BY POLLUTANT  
 MILLIONS OF LBS. EMITTED PER YEAR

SOURCE TYPE	SO <sub>2</sub>	PARTICULATE	NOX	CO	HC
Industrial Sources	62.20	50.43	80.65	7.49	25.15
Autos	0.47	0.63	5.88	133.20	18.29
Railroads	0.09	0.24	0.49	0.13	0.30
Shipping	2.91	0.29	0.64	0.07	0.14
Heating - Residential	3.15	0.40	0.97	0.08	0.12
Heating - Apartments	0.44	0.24	0.35	0.23	0.05
Heating - Schools & Univ.	1.88	0.31	0.74	0.15	0.05
Heating - Publ. & Com. Bldgs.	1.84	0.24	0.95	0.05	0.03
Small Industries	0.40	0.06	0.26	0.01	0.01
Incineration	0.01	0.08	0.04	0.22	0.01
Total      403.06	73.39	52.92	90.97	141.63	44.15

Source: L. Shenfeld and A.E. Boyer, The Utilization of Urban Air Pollution Model in Air Management (Toronto: Ministry of Environment, 1972).



Table E-3

## Air Pollution Episodes

Date		Place	Attributed Mortality
February	1880	London, England	1000
December	1930	Meuse Valley, Belgium	63
October	1948	Donora, Pennsylvania	20
November	1950	Posa Rica, Mexico	22
December	1952	London, England	4000
November	1953	New York	220
January	1956	London, England	1000
December	1957	London, England	700-800
December	1962	London, England	700
January	1963	New York	300
November	1966	New York	168

Source: A.J. de Villiers, "Effects of Air Pollution on Health", Occupational Health Review, Vol. 20 No. 3-4 (1968-69), p. 29.

is aware that there are links with lung cancer, heart failure, and other health hazards. We want at this time only to make the point that air pollution is an urgent, complex and expensive problem.

We see in this case again a role for each level of government. The programs required to come to terms with the air pollution problems have international, domestic and local ramifications. They must include research, legislation, financing, monitoring and policing components. And, since air pollution is a direct cause of water pollution these programs must be set in a comprehensive framework.

### C. Soil Pollution

Soil pollution is really a transition phase between various sources and media. The accumulation of animal waste becomes a water pollution problem when the filtering capacity of the soil is exceeded. But there are exceptions. One notable one is the accumulation of metallic compounds in soil which are transferred to plant life and then into the animal food chain or directly to human beings. A potential major cause of this effect is the use of sludge from sewage treatment plants that serve both municipal and industrial clients.

Besides the above noted exception we probably should mention solid waste as a soil pollution problem although it is more of a land-use problem in many respects.

Canadians generate about 1000 pounds of domestic and<sup>3</sup>

---

3. Glass Container Council of Canada, Civic Administration, October, 1972.

commercial solid waste per person per year compared to some 1800 pounds produced by the individual American consumer! Of this huge quantity 53% is paper. Further, it represents only 1.7% of all solid waste produced annually.

The disposal problem is again a complex one. Land-fill sites are becoming scarcer. Existing land-fill sites are subject to leeching. Incineration can be an important contributor to air pollution. As a result of these considerations and others, solid waste disposal has become the first imperative link between the environmental clean-up and management concepts.

Solid waste disposal is one of the major spurs of public concern over pollution. People litter and people suffer the consequences. It is remarkably easy to make a child understand why he should not throw a pop bottle on the beach if he has had the misfortune of cutting his foot on broken glass.

The solid waste problem is a natural and publicly obvious case for public participation in helping solve the pollution and the resource depletion problems. All governments and the education industry should capitalize on this fact. If we can translate public concern into action the success of recycling programs will be assured through the co-operation of the individual (e.g. sorting refuse) and of industry (e.g. standardizing returnable bottles). We would also be in a better position to demonstrate the need for public transit as one alternative to the automobile both as a pollution abatement move and as a means of alleviating the excessively high demand for our rapidly disappearing energy resources.

We would be remiss if we did not mention snow removal as a source of both soil pollution and land use problems. Any city that is subjected to over twelve feet of snow in one winter knows it has a problem. The use of salt, sand and/or calcium to reduce the quantity or effect of snow and ice in turn leads to further problems such as the rusting of automobiles.

There is clearly a role for each level of government to play in this area as well. The National Research Council and other government agencies and departments are involved in varying degrees in the analysis of this problem. Local governments are obviously faced with implementing solutions within the constraints provided by provincial legislation (e.g. studded tires). A concerted attempt to deal with one of the problems that is characteristic of our Canadian climate should be an obvious objective for all three levels of government.

#### D. Other Pollution Problems

We could devote many pages to each of noise, visual, thermal pollution, insecticides and a number of other forms of pollution. But our purpose is to demonstrate the need for inter-governmental cooperation and not the writing of an exhaustive treatise on environmental management. It should suffice therefore to indicate that we are convinced of the need for intergovernmental cooperation in the four areas mentioned above and others. As an example we refer to the noise problem which requires local monitoring of motor vehicles, Federal legislation governing product specifications and provincial licensing and testing.

### III. COST CONSIDERATIONS<sup>4</sup>

Industrial and population growth, together with an increasing use of water-consuming appliances such as dishwashers, has brought about a heavy demand for water, which in turn generates large volumes of waste-water. It is estimated that in 1970 municipalities had to provide for over 2,000 million gallons of water daily. By 1980, this figure can conservatively be expected to have increased by some 50%. In effect, we anticipate urban population to grow on the average at 2.9% per annum during the seventies, a rate somewhat lower than that experienced during the 1961-1966 period. Even if the average per capita water consumption grows at the moderate rate of 1% per year, municipalities will be faced in 1980 with a water demand exceeding 3,000 million gallons per day.

Most of this water will end up in municipal wastewater collection systems and hopefully will be treated before discharged. Since Canada is already short of installed treatment capacity, there is no doubt that large scale capital spending will be required during the seventies not only to fill the current gap but also to keep up with the growing pace of wastewater production.

<u>Degree of Treatment</u>	<u>Percent of Volume Collected by Municipal Systems, 1970</u>
Untreated	44%
Primary	25%
Secondary	31%

---

4. A. Penman, R. Gosselin, A Report to the Pollution Control, Committee of the CFMM, April 1972.



In 1970, about 44% of municipal sewage was discharged into lakes and streams without any treatment. In volume, this amounted to about 950 MGD, the equivalent of 4 times the daily sewage flow of Metro Toronto. Over 90% of this untreated sewage originated in urban agglomerations with populations over 50,000. Apart from this, another 25% received primary treatment only.

If governments in Canada decided that all urban centers should be equipped with secondary treatment facilities, the overall capital cost, using a ten year planning horizon, would be at least \$1.3 billion\*, excluding land costs, legal costs, replacement costs, interest charges, and capital expenditures for the normal expansion of the collection network. In fact this figure would probably turn out to be conservative. Certain cost components vary significantly from one area to the next. We have therefore tried to remain on the low side and believe that the \$1.3 billion mark can be interpreted as a solid minimum.

The Capital Cost  
of a Secondary Treatment  
Policy for Canada (million dollars),  
1970-80

---

Plants	\$ 700
Interceptors	\$ 600
Total	\$1,300

Out of this total, about \$700 million would have to be spent on treatment plants alone, of which more than 75% would be absorbed by larger municipalities.\*\* A substantial portion of this

---

\* In 1970 dollars.

\*\* With populations exceeding 50,000

\$700 million is urgently required, since close to 70% of 1970 wastewater flows were discharged with either no treatment at all or after primary treatment only.

In regional terms, this \$700 million would likely be distributed as follows:

Maritimes	\$ 79 million	(11%)
Central (Québec & Ontario)	\$483 million	(67%)
Western Canada	\$155 million	(22%)
Total	\$717 million	(100%)

This distribution depends both on the 1970 and expected 1980 population, and the 1970 stock of secondary treatment facilities in each region. On this basis, Québec would require the most funds among all provinces (about \$280 million), because while it has the second highest urban population, the amount of treatment capacity in that province is extremely limited. Ontario would also require large amounts of capital investments. It has the largest stock of treatment plants, but it is also highly urbanized and fast growing. Among Western provinces, British Columbia would absorb the largest portion of the funds, mainly because it is rapidly expanding yet inadequately equipped with secondary treatment plants. Finally, the funds required in the Maritimes result from historically low levels of investment in sewage treatment.

Obviously the present gap between the installed treatment capacity and that which is required will not be filled overnight. But more important, it cannot be filled unless policies are implemented through which the rate of investment in new capacity outpaces the growth in wastewater production. By 1980, an extra 1,000 million gallons at least will have to be handled daily in urban centers. Thus, on the average, more than 100 MGD of design capacity

has to be added yearly if the current deficit is to be diminished at all during the seventies. This suggests that an appropriate long term investment schedule would have to be fairly intensive in the early stages.

Apart from plant expenditures, we estimate that another \$600 million would have to be spent on interception. This cost is very difficult to estimate short of an extremely fine data base. The interceptor cost in any city will depend on a variety of factors, including the relative disposition of outfalls and plants, topography and terrain conditions. Thus, substantial cost variations between municipalities are to be expected. Nevertheless, on the basis of a number of cost estimates for individual municipalities, it is estimated that the overall interceptor cost would be approximately \$600 million.

It seems clear that the only effective way of implementing a national secondary treatment policy is through increased financial participation from governments. A review of the present funding show it to be inadequate in two major respects:

- (a) The rate at which these funds are made available is not high enough to allow local governments to effectively deal with the situation.
- (b) Making funds available is not sufficient: A national policy on water quality is urgently required.

Having estimated the cost of a national secondary treatment program at \$1.3 billion minimum it is important to underline that this estimate does not include industrial facilities. Further it ignores entirely the cost of tertiary treatment and makes no

allowance for the disposal of ever increasing quantities of sludge. In short, it is a small part of a total clean-up program.

If we use the U.S. as a basis we can estimate that a comprehensive water quality program could cost Canadians \$10 billion over the next 10 to 15 years. This enormous figure when cast in terms of the current federal budget represents average expenditure of less than 5% of that budget annually, over the next 10 years.

The purpose of the body of this paper is to illustrate the complexity and urgency of the environmental clean-up program which is a must if Canada is ever to design and implement effective and responsible environmental management programs. We attempted to illustrate that pollution is expensive in terms of dollars, health and inconvenience. We also tried to illustrate that there is a need for a comprehensive approach to environmental clean-up and management in the sense of:

- (a) the interrelationship of the various types of pollution;
- (b) the overlapping of conflicting objectives of industry and government;
- (c) the role and responsibility of each of the three levels of government;
- (d) the interrelationship between environmental quality objectives and vital resource management considerations;
- (e) the necessary correlation between environmental management and any rational program of community development.

Since pollution is the result of the activities which are the very foundation of our economic and social system; since pollution is the cause of the imminent destruction of the resources that are essential to these activities; since communities have tended naturally to locate and develop where these resources are most readily available; to fail in the essential goal of bringing man back into harmony with his environment is to destroy the very foundation of the communities we serve.



#### IV. CONCLUSIONS

1. For analytic purposes, it is necessary to differentiate environmental problems into two sets of questions: the need to clean-up existing conditions of pollution, and the need to develop effective procedures of environmental management. The questions are different in terms of their time frame and the scope of the necessary political commitment to their solution. Clean-up problems are immediate and require a large commitment of public and private resources for "crisis management". This is a problem for and of the present generation of Canadians. Environmental management is a long term consideration, requiring both a commitment of funds and intensive dedication to the development of administrative and technical machinery to anticipate the needs of future generations of Canadians.

2. Clean-up costs are huge! No one level of government can, or should be expected to suffer the total burden of these expenditures. But, since a level of government is nothing more than a proxy for a constituency of Canadian citizens, the questions of finance can be simplified to:

- (a) How much of the total Canadian tax burden should be devoted to pollution clean-up?
- (b) Where should the dollars be spent, in spatial and temporal terms?
- (c) Given that the location of expenditures affects the competitive position of one locality, in relation to others, what is the best expenditure-sharing arrangement which would reduce the possibility of disfunctional competition for resources?

3. Consequently, there is an obvious need for an administrative vehicle or mechanism to assign specific priorities to elements in a comprehensive clean-up program. Recognizing that each level of government represents a different type of concern for a clean environment and, more important, is affected by a fundamentally different set of political pressures, there is a need for a national consensus on priorities which can only be derived from a politic tri-level consultation and negotiation.

4. The question of environmental management, although different in its physical and financial scope, has similar antecedents requiring similar solutions. Generally, it must be recognized that all environmental management questions are derived from competitive economic pressures on fixed or limited resources. Since all productive sectors of the economy, both private and public, have competing uses for the fixed resources, some general trade-off must be struck to define the conditions under which they may be depleted.

5. Since the location of new industry is becoming an increasingly potent political force in Canada, questions of environmental management tend to become undermined due to regional economic considerations. Given the validity of a general trade-off between different levels of pollution in the environment and other goals in the Canadian community, there is a need to seek a general consensus on the nature of this trade-off and specific regional or local postures on acceptable variations as related to exclusively local conditions.

6. All analysis and logic underscore the need for tri-level participation in the determination of national standards

and priorities in environmental management. In addition, in the context of tri-level participation, we must solicit the active cooperation of industry and labour in deliberations related to national goals and priorities.

7. A great deal of vital research and development work is being carried out on the technology of pollution control. We should not look for a palliative in technology for the solution of environmental problems caused by technology and economic growth. An effective continuing solution will depend upon the ability of public decision-makers to make effective decisions on national goals and priorities.

LEISURE AND RECREATIONI. INTRODUCTION

An accelerated increase in what seems an abundance of free time is one of the distinguishing features of modern industrial civilization. An obvious question is - what is free time? In common usage, the term usually suggests freedom from work and implies a simple dichotomy between work- and non-work time.

Non-work time may be classified as a continuum ranging from that time during which a type of activity is necessary to that during which a type of activity is obligatory, to that during which there is a free choice of activity. At the necessary end of the continuum are those activities such as sleeping, eating and personal maintenance, which are biologically essential to life. Obligatory activities are those consonant with the expectations of one's primary role as husband/father, wife/mother, etc. Illustrations are mowing the lawn, shopping, cooking, etc. This range of activity seems to occupy a significant proportion of the non-work period. Free time is the remaining portion of non-work time not limited in choice of activity by biological necessities or social obligations. It is this "discretionary" period of activity which is the subject of this report.

It is also desirable at the outset to have a working definition of recreation. Professional recreation people define recreation as activity indulged in voluntarily during free time for the satisfaction derived from the activity itself and leading to revitalization of the mind, body or spirit.

While a definition of recreation is relatively straight forward, defining leisure becomes more difficult. Leisure has historically and philosophically been viewed through several dimensions:

As time - The term leisure is derived from the Latin, *licere*, "to be allowed", and in contemporary usage usually means time during which one is "free" or "allowed" to choose to participate in a particular type of activity. The term, used in this context, explains leisure as being the measuring device for a variety of freely chosen activities with the most important characteristic being the lack of compulsion or obligation. Leisure then, is that portion of the day that is used for activities freely chosen and that are participated in primarily for reasons other than those related to self-maintenance (eating, sleeping, other biological functions) obligatory to one's social role, or subsistence in the economic sense.

While this concept of leisure probably reflects popular understanding of the term, the concept is by no means universally held, particularly among sociologists, philosophers and recreation planners.

As activity - Internationally recognized French sociologist Joffre Dumazedier views leisure as a particular form of activity. Leisure, to Dumazedier, is a complex array of activities that are not related to required activity, or to family and social obligations.

As a symbol of class structure - An early American sociologist, Thorstein Veblen, developed the thesis that through various periods of history the possession of leisure becomes a recognized trait of the ruling class. This "conspicuous consumption theory" probably does not apply as much in modern society as it once did as leisure becomes more available to the total population.

As an interdisciplinary construct - Sociologist - Musician Max Kalplan explains leisure as being an interdisciplinary construct



consisting of relatively self-determined activities - experiences that fall into one's economically free-time roles. These activities must be self-perceived as leisure, must be psychologically pleasant in both anticipation and recollection and provide opportunities for recreation, personal growth, and service to others.

As experience - Perhaps one of the most interesting concepts of the term leisure is what has been termed the Aristotelian or Classical viewpoint. Modern authorities such as Pieper, Miller and Robinson, and de Grazia have accepted and expanded this concept. Stated simply, the classical viewpoint explains leisure as being a subjective feeling - a state of being in which any activity performed is performed solely for its own end. Leisure is a feeling of inner peace that is divorced entirely from any feelings of external obligation. It is this last view of leisure which forms the conceptual basis for this report. Two more dimensions must necessarily be added to this viewpoint however. One must have the OPPORTUNITY to choose, as well as the CAPACITY to choose.

The opportunity implies the necessary physical, financial, social and psychological requisites to participate in an activity. The capacity to choose implies that one has the particular skills required to enjoy the activity.

## II. THE SIGNIFICANCE OF LEISURE

Since 1900, and at an ever increasing rate, we have witnessed increases in the amount of free time, real income, mobility, educational levels and population, all accompanied by the population shift from rural areas to the cities.

Clearly discernible is a growing diversity in work schedules and a shortening of work time of which the four day work week is the most publicized. A management consulting firm studying the four day work week, identified 17 Canadian companies on a four day schedule in October 1971. Just six months later, in April 1972, the same consulting firm stated that there were at least 60 companies in Canada on a four day schedule. The corresponding statistics in the U.S. indicate approximately 650 companies on a four day schedule in September 1971 with a rate of conversion of four companies a day.

A study by the American Management Association in the United States found that in the majority of cases, operating costs, production, efficiency and profits showed substantial improvements in firms shifting to a four day work week.<sup>1</sup> This being the situation, it can be expected that an increasing number of firms will shift to the four day work week.

Forecasts indicate not only a change in scheduling of the work week, but also a reduction in time. It took seventy years from 1850 to 1920 to reduce the work week from 70 hours to 50 hours. Another 40 years, until 1960, to reduce it from 50 to 40 hours. Present forecasts indicate that by the year 2000 the work week will be reduced to 30 hours.

Similarly, work within the home is being lessened by automatic appliances and convenience foods as well as the trend towards fewer children.

The significance of the four day work week is the increase in availability of "blocks" of free time. While moonlighting does increase with the four day week, a U.S. study indicates that the vast majority (80%) of workers use their extra time for leisure activities, particularly action-oriented activities. Other indications are that travel and park usage will increase because of longer week-ends; demand for evening activities will decrease as the evenings are shorter, but demand for 1 to 3 day type activities particularly on week-ends, will increase. Already observed is an increase in vacation home purchases among four-day workers.

Similarly, changes in the work-year and the work-life will allow substantial amounts of increased free time for Canadians. Vacations are no longer the domain of a privileged few but are now virtually available to all Canadians. A government study in 1968 indicated that almost all working Canadians were granted or had the option to take time off for vacations. In 1961, 80% of Canadians were able to afford vacations compared to 60% in 1951. Further, the length of vacations is increasing.

In terms of their work-life, Canadians are delaying entry into their careers to gain more education and retirements at earlier ages can be expected. Sabbaticals will also become more common. The United Steel workers of America as early as 1962, negotiated a 3 month paid sabbatical every five years for workers with fifteen years or more of service.

Kahn and Weiner in their book "The Year 2000" predict a typical work-life for the year 2000 as follows:

7.5 hours per working day  
4.0 days per week  
39 weeks per year

This results in approximately 1100 hours of work during 147 working days and 218 days off in a given year.

The manner in which this increasing amount of free time is occupied will have a most significant impact on Canadians as individuals, families, communities and society as a whole. To put free time into a proper perspective, by the year 2000 the Canadian population, in its entirety, will have at its disposal some 350 billion hours of time. Of this total, less than 5% will be occupied by working. Approximately 40% will be taken up by sleep, eating and personal maintenance. The remaining 55% is free time.

Paralleling the trend towards more free time is a general increase in the income of Canadians from approximately \$4,000 in 1951 to \$6,500 in 1968. As people earn more, they tend to spend more of their income to maintain a steadily rising standard of living. Expenditures on leisure activities tend to be a significant component in this higher standard. In the twenty year period between 1948 and 1968, Canadian per capita expenditure on recreation increased 70% in constant dollars.

In a study "The Challenge of Leisure" conducted in California, consumer expenditures for leisure accounted for nearly 2/3 of all discretionary spending. U.S. News and World Report in a recent feature article estimated that Americans will spend \$105 billion on leisure in 1972. A special report by a leading investment firm in the U.S. estimated the total leisure market to be \$150 billion.

Other factors affecting the demand for leisure will be increases in population, urbanization, education and mobility.

Forecasts indicate that population will double by the year 2000. Furthermore, 95% of this population will be located in urban areas. The number of persons attending Canadian Universities has increased three-fold in the ten years between 1961 and 1971. Approximately 80% of all households in Canada, currently own a car giving them the necessary mobility to pursue leisure activities.

The influence of these factors on leisure activities is strikingly manifested in the actual participation of Canadians in several leisure activities. One measure is visits to both national and provincial parks which have more than doubled between 1961 and 1971. Another leisure activity is continuing education. The number of part-time university students has increased by 70% in just the last three years from 125,000 to 224,000. The number of tickets sold for professional performing art performances in Canada in 1968 is estimated at approximately seven million, representing a three fold increase in the sale of tickets from 1956 to 1968.

A massive U.S. study, reported in 28 volumes by the Outdoor Recreation Resources Review Commission, estimated that participation in outdoor recreation in all forms will increase fourfold by the year 2000. It is reasonable to assume that the same forecast is valid for Canada. As a nation, we must plan and prepare for this eventuality.

Rather than allowing the possibility that increased leisure may become problematical, we must insure that increased leisure does in fact provide the opportunity for self-fulfillment to all Canadians, individually and collectively. Several historians and anthropologists, including Arnold Toynbee and Margaret Mead, have stated that the destiny of a nation is determined by how



people occupy their leisure. This simple but inescapable fact will become increasingly significant as we move from an industrial to a post-industrial society.

III. TOWARDS A PHILOSOPHY OF LEISURE

Leisure is an intensely personal concept and, as such, is intimately related to the potential, aspirations and values of the individual. The idea of what man can become has intrigued philosophers throughout history. It is perhaps one of the paradoxes of our post-industrial society that man now has greater opportunity for self-fulfillment than ever before, yet those institutions that traditionally informed and guided him in fulfillment have been losing their influence.

It does not seem necessary to document the shift of population from rural and small towns to the cities. It is important, however, to note the recency of this shift. A consequence of this recency is that a significant proportion of urban population was born and educated in rural or small town communities. An equally significant proportion born in cities were the children of rural or small town parents who had moved to the city. In Canada the impact of the move from rural to urban residence is often compounded in that a shift from one continent to another and hence, from one culture to another, is also involved. One further factor influencing urban values is the increasing mobility of people within the urban setting - from downtown to suburb, from one suburb to another, and from the suburbs back into the city.

There are discernable patterns of thinking and acting that provide a basis for differentiating rural and urban attitudes and values. For example: rural and small town history and tradition are more intimately related to the individual. History is longer, more localized and constitutes the basis of traditions. Life is lived primarily within the geographic limits of the community. Friendships and occupational groupings are undifferentiated and

based on proximity and life long association. There is relatively low mobility (particularly movement into the community), although there is a steady drain of young people to the cities. The environment is lived with and appreciated primarily in the natural sense. Change is relatively slow and often appears threatening to those aspects of life most valued in rural life. The work ethic is not threatened although life may in fact be lived at a more leisurely pace.

Urbanism has a short history in Canada. More important perhaps is that few urban families represent more than two generations of residence in their particular locale. Indeed much of our urban population could more legitimately be termed pre-urban in their attitudes and values. The true urban man tends to be more cosmopolitan than local in outlook. His friendships develop an interest basis and are often undifferentiated from his fellow workers. He tends to be highly mobile and does not have a historical or traditional commitment to his place of residence. His notion of community is not geographic but rather functional - i.e. he is a member of a number of "communities of interest". Urban man is also more functionally oriented towards work and the young, in particular, are questioning the validity of the work ethic.

Urban man seems more attuned to change than does rural man. Industrial technology - the assembly line, automation, cybernetics, computers, job specialization, work boredom, the forty hour week, the three day week-end have all come about within the past fifty years. His environment is not natural but is man made and constantly changing without reference to seasons. The consequent need for and availability of free time has again been particularly relevant to urban man. Differences in rural and urban values, differences in attitudes,

and the different rate of impact of change on rural and urban communities are directly relevant to specifying an urban philosophy of leisure. Equally important is the differing concept of community and different relationship with the environment. The needs of people, the nature of human fulfillment, and individual and social values associated with activities, all related to the urban environment, constitute the essence of an urban philosophy of leisure.

A philosophy of leisure for today must relate directly to the current system of values. This means building on a shifting base - a not impossible task but certainly one calling for flexibility. No aspect of current society is more dynamic than the value system. Not only is there rapid change which affected long held conceptions of values but the rate of change itself is accelerating. An interesting but temporary scenerio of value shifts occured with the movement of "The Flower Children". These young people valued peace, self expression, creativity, love and universal brotherhood. No professing Christian would fail to agree with such values. But to the "Flower Children" they were real. These youngsters also de-valued materialism and work as defined by our economic system. It was on the basis of those things they de-valued that they were rejected and seen by many as a moral menace. Yet there has been a residual effect of the value orientations promulgated by the young hippies a decade ago. There is evidence of less materialism and less single minded devotion to the work ethic. Self expression and creativity are discussed in terms of "doing your own thing". There is every reason to anticipate equally radical changes in values in an even shorter period of time in the future. Such changes seem likely to be related to changing concepts of personal freedom based on freedom to act rather than freedom from restrictions, limitations and deprivation.

The following table developed by Eric Trist described the basic shifts in values taking place with the individual and society.

TABLE F-1  
SHIFTS IN VALUES

## THE INDIVIDUAL

From

endurance of distress  
puritanism  
conformity  
materialism  
self-control  
achievement  
competition  
narrow interests

To

capacity for joy  
sensualism  
individualism  
humanism  
self-expression  
self-actualization  
co-operation  
wide range of interests

## SOCIETY

authoritarianism  
independence  
tradition oriented  
education to earn a living  
work orientation  
parochialism

participation-involvement  
inter-dependance  
future oriented-experimentarion  
education for living  
leisure orientation  
"global village" concept

"Nature", Aristotle wrote, "requires that we should be able, not only to work well, but to use leisure well". The purpose of leisure for Aristotle was to develop man's physical, intellectual and creative capacities to the fullest extent permitted by native endowment.

Leisure is an individual state generated from within, dependent upon freedom and acted out in terms of self concept, self-actualization, human fulfillment, or in words of the young, "doing your own thing". Clearly, leisure is not a specific type of time, nor a category of activities. Rather, it is the state of being free



from the necessity of undertaking any specific activity, accompanied by the opportunity and the capacity to choose activity that is self-actualizing or represents human fulfillment. This definition excludes no human activity from the realm of leisure. It also makes clear that free time does not necessarily constitute a state of leisure nor does work time necessarily exclude the notion of leisure.

Leisure is also an avenue for serving society; providing additional opportunities to help others in need at home and abroad, and to participate actively in the community, cultural, political and religious institutions of our time.

Modern society has greatly contributed to two pre-conditions to leisure. First, reductions in the work day, the work week, the work year and the work life have freed significant blocks of time during which individuals are free from the necessity of undertaking any specific activity. Today, the work force in Canada constitutes about 48% of the total population and of that over 6% is unemployed. Of the balance a substantial proportion are children who, as recently as 75 years ago, might have entered the labour market at age 10. Now their introduction to the world of work is more and more delayed and yet there are not enough jobs for them. At the other end of the scale, the age of retirement is being steadily lowered and early retirement before the designated age is an accepted, if not yet, general practice. In our affluent society, there are an increasing number of people whose personal income is sufficient to free them from the necessity to work.

While free time is not leisure in itself, it is a necessary pre-condition to leisure. In Canadian society today, free time is

increasingly available to all. More important perhaps is the changing pattern of free time. Some workers are free from work one day per week, others two, three and some even four. Vacations of one, two, three weeks and of a month are not uncommon. Shift work, the so called "continental work week", and continuous production processes all are influencing patterns of free time.

The second contribution of modern day society to leisure is the incredible array of activities which have become available to the individual. This is one of the relatively unheralded achievements of post-industrial society.

The third pre-condition to leisure - the capacity to choose activities meaningful to self-actualization - has not been realized. This is perhaps a consequence of an educational system in a post industrial society that is still geared to the needs of an industrial society.

The Vice-president of St. Louis University notes: "We do not have anywhere in the United States a college curriculum which is truly modern and which at the same time does for the modern student what a 'liberal' education was expected to do for the student in the Renaissance, or in the nineteenth century".

The consequences of an educational system not oriented to changed and changing values of society have been traffic. Individuals, unprepared for the freedom that is leisure flee to artificial stimulation or simply seek an anesthetic to fill the pain of empty hours. This flight from leisure is manifest in the consumption of drugs and alcohol and, to some extent, in intermittent retreat from everyday reality via travel. Yet travel itself is simply one aspect of a much

more ubiquitous phenomenon - mobility. The change from an essentially rural to an urban society is pronounced and continuing in Canada. There is increasing mobility within and between urban settings. Further, Canada is in the mainstream of international mobility in terms of immigration, emigration and tourism. All of these movements of people have significantly affected Canadian appreciation of leisure. Rural attitudes permeate our urban centres, minority cultures have introduced differing values associated with leisure; and many of our resources for leisure have been devoted to profiting from the tourist industry.

Mass communications media represent another important influence brought to bear on the individual and his choice of free time activities. The Canadian citizen of today is exhorted through all media modes to act, buy, go, do, see, etc. Much of the appeal is for the consumption of leisure items or services and is often directed toward status seeking. The values behind such appeals are based on an economy of consumption; the enrichment of life for the individual in terms of material resources rather than in terms of the mental, spiritual and physical resources of the individual.

In a predominately materialistic, economically oriented society, leisure is viewed as a reward or a benefit granted or purchased at the cost of work. The so-called leisure leisure that derives from such a philosophy is essentially utilitarian and oriented to the system of production. Thus, we are exhorted to use our free time effectively or productively. Occupation of time not directly related to these goals is viewed as idleness, sloth, and in extreme puritan terms, sinful. In such a society, leisure is legitimized only as a contribution to more productive work. This proved to be a functional philosophy of leisure for industrial societies. We are now, at least technologically, a Post-Industrial Society.

An appropriate philosophy of leisure for a post-industrial society must concern itself with free men in a free society. In such a society only a small distinction is required between man's right to work and man's right not to work. It is frequently suggested that the opposite of work is unemployment. In other contexts, the opposite of work has been given as recreation or free-time.

Today, many workers quite literally live to work and find meaning to their lives only in work. Many such essentially limited people generalize from this and assume that work is, therefore, the most meaningful part of life. To such people full employment is a worthy national goal. On philosophic grounds - as well as the practical fact that this goal has never been achieved - a case can be made for maximum free time for all as a national goal. It may be naive economics, but it might be assumed that machines and automated equipment were designed to free men from work and are succeeding at an accelerating rate.

Thus man and his hours of work are no longer a precise indicator of material productivity. The machine potential and its productivity are perhaps more reliable indicators. The equitable distribution of national wealth on the basis of productivity per man hour is no longer assumed. Indeed instances of feather bedding and the proliferation of non-productive jobs in today's society makes such an assumption absurd. Other bases of distribution of national wealth are receiving critical attention (e.g. Guaranteed Annual Income, Negative Income Tax, Family Income Security). Whatever the basis for the distribution of national wealth, the objective seems clear - to guarantee at least a minimal standard of civilized living to every Canadian. Assured of such a minimum, an individual is free of the most basic of human needs such as food, clothing, and shelter and is free to seek the satisfaction of higher

level needs such as the need to belong and to be recognized, for new experiences, and for self-actualization. These freedoms are determinants of free time and essential pre-conditions to the freedom that is leisure.

Free time, however, varies in both quality and quantity. It may be evaluated in terms of its potential for a wide range of activity from which a choice may be made during a given time period. Quantity simply refers to the length of a given free time period while quality refers to the range of opportunity presented in a given time period and the capacity to take advantage of those opportunities. These two notions are closely related as quantity of time is obviously a determinant of the kind of activity possible.

However, the most critical basis for the evaluation of the quality of free time is the extent to which a time period is truly free. Such "freedom" is a factor of both the individual and his environment.

Personality, as a determinant, is perhaps the key to the personal individualistic nature of many leisure pursuits. As an individual, the quality of free time is affected by various pre-determinants including discretionary income, social status, education, skill capacity, psychological disposition, physical condition and general health. It becomes immediately evident that Canadians living in poverty do not have a high degree of freedom in the choice of recreation activities, nor do the handicapped, the ill and the alienated segments of our society.

Environment is a particularly critical variable in relating the concept of leisure to Canada. Geography, to a large extent, influences activities such as skiing in winter or sailing in summer.



The availability of facilities is another obvious pre-determinant of a person's ability to choose.

Aside from geography and facilities, there are two elements of environment that should be noted. First is the existence of a wide range of communication media covering most of the country. In the past the parochial norms and mores of nations, states and cultural groups have limited the introduction and appreciation of many activities. The extension of national and international patterns of communication has resulted in broadening the range of appreciated activities. As we have noted recently, ice hockey in the U.S.S.R. is a highly valued activity. Perhaps in the not-too-distant future, ballet will be similarly valued in Canada. Travel, continuing development and use of communications media is tending to internationalize many activities which are appropriate to leisure.

The third related element of environment which has particular relevance to Canada is culture. Canada is made up entirely of cultural minorities. Although English and French are the official languages, both the English and the French constitute minorities of the population. Probably no nation is made up of such significant proportions of immigrants from other lands. Yet in Canada the concept of culture is an open one. All groups are encouraged to demonstrate their cultural heritage to the general population. Folk festivals, displays of art, crafts, music and dancing of specific ethnic groups constitute an important aspect of leisure activities in Canada. Certainly there are indications of the desire for closed cultures, but for the majority of most ethnic groups the opportunity to share and display their heritage to the general population is welcomed.

Perhaps the notion of an open culture - pride of heritage, willingness to share, and desire to contribute to the total cultural

fabric of the nation - is the essence of Canadian culture. If so, this approach places Canada in the mainstream of leisure philosophy in the post-industrial age. For the idea of intercultural penetration, of the display and sharing of heritage, of the assumption of activity norms from outside, is the most apparent characteristic of current international patterns of leisure activity.

There is however, one other critical environmental factor which is related directly to history, values, choices, and post industrialism. This is the current concern with ecology. Concerned questions are raised as to whether snowmobiling is a "good" thing; are supersonic jets ultimately destructive instruments of travel; can we afford the impact of automobile exhausts; are we poisoning ourselves and all other life forms with the discharge from what has been termed the "effluent society?" While these are critical questions regarding the survival of man, they do have very specific reference to leisure. Hopefully, the increasing concern being voiced in these areas will result in remedial action by both the public and private sectors.

The question before us is: what will Canadians in a post industrial society be able to do with the new infusion of free time? If governments of Canada are slow or ineffective in providing the answer, we may look back to preceding generations and observe what the infusion of free time has done to Canadians.

What our high technological society has produced to date is not leisure, but free time. The problem facing us for the future is the conversion of free time into genuine leisure.

#### IV. PROBLEMS & OBSTACLES

We commend several steps taken by the Federal Government in the past three years, including:

- initiation of the Canada Games
- establishment of the Administrative Sports Centre
- establishment of Sport Participation Canada
- Establishment of Recreation Canada
- installation of ten new national parks
- initiation of research

Each of the provincial governments have made similar strides forward in improving leisure and recreation services. However, there remain certain problems and obstacles which must be overcome in this critically important area. The following is not intended as a complete explication of those problems and obstacles but a brief review of the more significant ones.

##### The Lack of Proper Legislation

There are approximately 130 Federal Acts which have a direct or indirect influence on the provision of recreation programs and services in Canada. Despite this seemingly large number of provisions, not one of the acts deals with recreation in a broad sense. The one act which comes close is the Fitness and Amateur Sport Act assented to in September 1961. The objects of this Act are to encourage, promote and develop fitness and amateur sport in Canada.

This Act has been translated mainly into programs aimed at developing athletes for participation in sport at the national and international level. Little has been done to promote recreation in a broad sense.

In May 1971, Health Minister John Munro announced the formation of Recreation Canada under provisions of the same act. However, the emphasis here will be on physical recreation only and the fitness of Canadians. Even with these limitations Recreation Canada is hampered by a shortage of both funds and staff.

Nor is the B.N.A. Act clear in the jurisdiction of recreation by the federal or provincial governments. While natural resources are clearly a responsibility of the provinces, there is a lack of precise direction of recreational services provided by the two senior levels of government.

The responsibilities for municipal park and recreation management similarly is not entirely clear, with many local governments operating under separate park and recreation boards (although trends in the past 10 years have clearly shown amalgamation of these two services), while the community arena may operate entirely separately. There is a growing need to consider community parks, recreation services and schools with an aim to provide the optimum recreational services to the Canadian citizen. In the final analysis, the citizen is concerned only as to the services received, not the source of the service. School Boards and local government must come together to consider the total community park - school - recreation needs.

#### Organizational Fragmentation

Without proper legislation, recreation and leisure has entered the organizational domain of 22 agencies in the Federal Government alone. Recreation and leisure are receiving increasing attention by the Secretary of State Department, CMHC, the Canada Council, Department of Urban Affairs, National Health and Welfare, and the Department of the Environment. The efforts of the National Park Branch continue, at a high level of expenditure, to preserve our

national heritage and to maintain national parks for the enjoyment of Canadians. The Travel Industry Branch of the Department of Industry, Trade and Commerce has continued its substantial efforts to promote tourism and the use of Canadian parks. The effectiveness of both is manifested in the 47% increase in the use of national parks between 1965 and 1971.

However, there is no one organization of the Federal Government with concerns itself with recreation or leisure in the broad sense. Further the separation of jurisdictions have to date proven to be insurmountable barriers to coordinated efforts at research and planning.

Much like the Federal Government, there exists in each Provincial Government between six and ten departments involved in various aspects of recreation. They include departments of parks, tourism, education, youth and conservation authorities, to mention the more predominant ones.

Added to the myriad of government agencies are associations, sports governing bodies, school boards, local clubs and private enterprise making a comprehensive coordinated approach towards recreation a difficult, if not impossible, task.

#### Lack of National Goals, Objectives and Policies

There exists no set of comprehensive national goals for leisure or recreation in the broad sense. Without national goals, there can be no integrated approach to research, planning, programming, or resource development. A number of individual departments in the Federal Government have narrow recreation objectives but there is no common thread running through them, and with few exceptions, the primary objectives of these various departments are considerably



removed from recreation. Objectives range from economic to physical fitness and national pride.

#### Federal Programs

Large sums of money have been spent through Federal programs including Opportunities for Youth, Local Initiatives Projects, New Horizons, Company of Young Canadians and other programs which have a direct bearing on municipal services. Yet in most cases, the municipal departments affected have had no voice in the application of these funds or the direction of projects. The result in several instances has been programs, facilities or artifacts which either duplicate or become an additional financial burden to local government. The candid reaction to this situation by one Parks and Recreation Director was: "I am sure that some of the rivers and creeks in Metro Toronto have been cleared so many times that they are down to bedrock".

If instead local government had a voice in these, worthwhile efforts could be guided into areas requiring attention and where significant benefits could be realized.

#### Research

As the leisure phenomenon becomes a reality, it's significance is "discovered" by agencies in both the Provincial and Federal Governments. A current major study of highway networks by the Ministry of Transport includes a chapter entitled "The Impact of Leisure On Transportation".

Substantial sums have been expended on research related to recreation through A.R.D.A., the National Parks Branch, Recreation Canada, the Fitness and Amateur Sport Directorate, the Travel Industry Branch, the Department of Secretary of State and other agencies.

To a lesser extent, research is being conducted by the various provinces. However, none of this research is coordinated, nor is there a model for data collection that enables agencies to pool their findings and identify research gaps.

While it is nice to know "where we've been", it is essential to know "where we're going". The type of research evidenced to date on a national scale is of a "where we've been" variety. Thus, the limited planning for recreation that is done in Canada is cursed with a rear view mirror approach to the future.

We note with apprehension the current trend of research for inventories of facilities, data banks, and information gathering in various forms without clearly stated research objectives as to why the information is required and what will be done with it to aid decision makers in arriving at higher quality decisions. The cost benefit ratio of this type of research should relegate it to the lowest priority among research requirements.

In the past two years, Canadian taxpayers have paid \$2 million in research to find out about tourists, their desires, their motivations to travel; they have paid another \$1 million to have all the gymnasias, auditoria, skating rinks and other facilities counted across Canada.

But not \$1 has been spent to find out if organized hockey for youngsters is good or bad for their development as mature individuals. And yet, this debate goes on at every gathering of recreation and sports people.

Not \$1 has been spent to determine why at age 14 we have a sharp drop off in participation by all youngsters.

Not \$1 has been spent to determine why the average Swedish male of 60 has the same heart - lung efficiency as the average Canadian of 18-29.

The standards for urban recreation and open space adhered to today are standards evolved for U.S. cities in the 1920's.

While there is universal agreement that the major need for recreation in the future is in and around our cities, municipalities have had little or no voice in determining the kind of research done to date on a national scale.

The essence of leisure is freedom and yet the research that is done is itself not free. Research findings and consultants reports are generally not shared with municipalities who have neither the funds nor the staff to carry out their own research. Yet the municipalities provide more than 90% of the programming and majority of facilities for recreation.

#### Municipal Parks and Recreation

Clarification of the role of municipal parks and recreation departments in Canada is required. Municipal models of the 1940's and 1950's are no longer adequate. New strategies are required for the delivery of services and the design of our total environment in a manner conducive to the enrichment of every day living. Dr. E.H. Storey, Chairman of the Department of Recreation at the University of Ottawa in an address at the 1972 National Conference on Recreation stated: "In the final analysis, municipal government is closest to the people and should be the level of government recognized as carrying the direct responsibility for the provision of the bulk of public recreation areas, facilities and services. The roles of the Provincial and Federal Governments should be primarily supportive to that end".

Open Space

With the rapid accumulation of population in urban centres, there is no doubt that a massive shortage of open space will occur in the future unless decisions are made to correct this situation.

At the 1969 National Conference On Leisure held at Montmorency, Québec, Professor Norman Pearson estimated that by 1980 a minimum of 67,000 acres of open space would be required in and adjacent to urban areas. This need would increase to between 300,000 and 400,000 acres by the year 2000.

The competition for land in and around the cities is ever increasing with land speculators and private developers already in possession of much of the land with a high recreation capability. Public open space is traditionally viewed as an opportunity cost with its economic value at the bottom of the scale in terms of "highest" and "best" use. In the final analysis the acquisition of open space depends more on social values than economic benefit - cost ratios.

Cities are faced with a serious dilemma: the greater the number of people living and working in the area, the greater the demand for open space. However, the greater the number of people living and working in the area, the greater is the demand for land for other uses as well.

The traditional approach to public park acquisition has been through subdivision dedication or simple purchase. There are many other methods available. Such examples as scenic easements, multiple use of utility corridors and lease-back have been attempted in various communities with much success. Beyond public parklands and schools there must be a greater resolve to incorporate private open spaces with public areas.

We commend the Federal Government for the installation of ten new national parks since 1968, bringing the total to 28 and for the first time, outstanding natural areas in every Province and Territory under the national parks system.

At the same time, we agree with the statement of Minister John Munro made at the national conference of the Canadian Parks and Recreation Association in August of this year. To that gathering he said:

"We are today seeing increasingly large numbers of people who have the means and the leisure time leaving the urban areas to seek contact with nature in our magnificent system of national, provincial and municipal parks. But there are also large numbers of people who simply don't have the means, for whom our parks are simply green spots on a map. We must direct special attention to the hearts of our cities ---- not only to make them more livable but also to furnish them with areas for outdoor sport and recreation. There must be increased emphasis on the development of urban parks ---- not only to please the eye of the beholder but primarily to meet human needs for outdoor recreation facilities to be used and enjoyed by all age groups ---- affording all Canadians an opportunity to participate".

#### Resources

The resources of leisure and recreation are generally inadequate and unevenly distributed across Canada. There is need for more leaders, professional coaches and volunteers. While facilities are adequate in several areas of Canada, and indeed excellent in a few,



there are many regions and population segments that have virtually no access to leisure oriented facilities.

The situation regarding financial resources is examined in depth in a separate report. Suffice it to say that limited finances are a problem for municipalities. Expenditures for recreational and cultural services by municipalities exceed the expenditures of all Provincial Governments and the Federal Government combined. Still, municipalities have not been able to keep pace with the increased recreation and leisure needs of citizens. Funds are needed for land acquisition and development, facilities, leaders, training, research, planning, innovation and experimentation.

#### The Non-Community School

The education system owns and operates the largest accumulation of facilities for recreation and leisure in Canada. The coordination of planning, programming and use of facilities between community recreation departments and school boards is not a new subject. In fact it goes back to 1910. Yet this problem still persists in varying degrees across Canada. As a result communities build separate facilities while school facilities are closed and unused. They remain empty exactly when there is peak demand for facilities by the public - evenings, week-ends and during vacations.

Cities are faced with financial limitations and citizens are currently taxed to the limits of tolerance. It is essential, therefore, that all facilities paid for by taxpayers be utilized to their maximum capacity at all times and that future facilities be designed for multi-purpose utilization.

## V. CONCLUSION

The basic aim of a leisure oriented society must be to enable every individual to seek self-fulfillment. It remains the role of government to bring about the necessary political, economic, social and cultural conditions which will make this aim a reality.

Historians and anthropologists have noted that the destinies of nations are determined by the leisure pursuits of their citizens. Leisure can be the basis for individual self-actualization, community development, and cultural fulfillment. It can also lead to boredom, emotional and physical illnesses, alienation and social deviation. Increasing leisure has both a positive and negative potential depending on our preparedness as a nation to harness it constructively.

The time to decide is now. It will be impossible to prepare tomorrow's adults for leisure once they have reached adulthood. We cannot talk of self-fulfillment to a young person behind bars; we cannot speak of leisure opportunity to individuals who lack adequate housing, food, clothing or health care.

The challenge and opportunities of leisure cannot be met in either a piecemeal manner, or by decisions which are basically reactive rather than futuristic. The challenge of leisure must be approached holistically because the challenge relates to the whole man - physically, emotionally, socially, intellectually, aesthetically and spiritually.

Special need groups must be identified and approached with integrated programs. They cannot be studied by CMHC for their housing needs, by health agencies for health needs, welfare for their subsistence needs and education for their education needs. We are dealing with people who are total personalities in different communities, each with a different set of references and value system.

Further, planning for leisure cannot be isolated from planning for economic development, for education, for transportation, for housing, for conservation, for pollution control, etc., since all aspects are related to a whole, and this more and more so in a society in which all elements are increasingly interdependent. A planning approach is required which enhances the quality of life through the convergence and mutual interaction of man, his community and his environment.

The approach of a just society must be a holistic approach, specifically tailored for the particular needs of people in their particular community.

The formulation of goals, comprehensive plans and effective programs, by their very nature, must go beyond the jurisdictions and interests of any one level of government. Rather, a full scale marshalling of the nation's leisure resources is called for to meet the total spectrum of leisure needs in a rationalized manner, free of jurisdictional encumbrance.

PUBLIC ASSISTANCEI. INTRODUCTION(a) The Problem

Most investigations of the socio-economic history of Canada treat the post-war success of the Canadian Economy as being the result of the technological innovations of the war-time economies of Allied and Axis powers. There is considerable evidence that, while important, technology, without the desire to use it, cannot develop the economic stature of a nation. This is demonstrated in the attempts at economic development of African and Asian countries.

This 'desire', to utilize the productive technologies born of war, was supplied in the Western world by memories of the Great Depression. With the Depression, Canadian society plummeted from the dizzying heights of the 'Roaring Twenties' to the abyss which was the 'Thirties'. The suddenness of this shock left an entire generation of Canadians with memories of breadlines, freight cars, and intense insecurity. The Depression left an indelible imprint on Canadian societal thought.

This generation learned of the fragility of the good life. They learned of the need for a job to supply some 'security' in a world reeling under the impact of economic catastrophe.

With the war, insecurity due to unemployment was banished by the turning of millions of idle hands to the task of producing military products.

With war's end, the memory of depression drove this generation to turn knowledge forged on the anvil of armed combat to the creation of a new society which was to become technologically complex, urban (if not urbane), and affluent in its material wealth.

By the Mid-60's, the success of post-war, almost 'post-industrial' Canada was obvious. But some awoke to find that while the Canadian nation was rich, industrial and urban, over 1/5 of all Canadians were insecure in material things. Perhaps as insecure as Canadians caught in the claws of depression.\*

(b) The Situation

The Canadian conscience was shaken by this knowledge. Welfare legislation sprouted like weeds; these weeds are still sprouting. An example of this is FISP, the Family Income Security Program.

But while all Canadians abhorred the fate of millions of their 'confrère', consensus on how to resolve this vestige of depression has not been achieved.

One reason for the failure to achieve consensus is the philosophic legacy of the Depression:

"The same people who support the protection of the abject express a deep suspicion of the machinery that provides that protection: the welfare system...is dolling out a lot of public money to people who are masquerading as widows and orphans, but who are, in fact, freaks, bandits and bums. On the one hand, Canada is a bountiful and generous nation that extends a sympathetic hand to the down-and-out; on the other, the down-and-out are a pack of worthless tramps, and are bleeding the country dry."<sup>1</sup>

---

\* See 'A Report of the Special Senate Committee'. 'The Real Poverty Report'. 'Income Security for Canadians' (DNHW) 1970, which establish the level of poverty in Canada.

1. Adams I., Cameron W., Hill B., Penx, P., The Real Poverty Report, Hurtig, Edmonton, A-71, p. 168.



It is difficult to understand this public ambivalence, given the evidence of in depth investigation, to a Senate Committee Report and its 'minority' report and to professionals working with the poor.

A report by John Steel, City Manager of the City of Windsor should be noted in this regard. In his report on Social Services to Council, Mr. Steel notes:

"There is a large turnover among those who are receiving welfare payments. In 1971, the average number of people removed from the welfare rolls per month was 945 with 1,108 being added from an average monthly number of recipients of 5,102. In other words, 21.7% of the recipients in each month had not received welfare the previous months, while 18.5% of those who received welfare in one month did not receive it in the following month.

The glib statement so frequently heard that there is a rapidly growing list of permanent 'free loaders' simply is not borne out by the statistics."<sup>2</sup>

Empirical evidence shows the vast majority of the poor to be victims of circumstances beyond their control: e.g.

- (a) Fluctuations in Federal monetary and fiscal policy, which generate changes in the level of unemployment;

---

2. Submission to His Worship, the Mayor of Windsor, April 4, 1972  
Re: General and Special Welfare Assistance.

- (b) Physical handicaps or social responsibilities which render them 'unemployable' (Note Table G-1) e.g. the disabled and families headed by a single parent; and
- (c) Low levels of education and training which result from being raised in a deprived environment.

Canadian welfare legislation and the ordinary citizen still hold the 'income ought to be earned' view of poverty.<sup>3</sup>

TABLE G-1  
FAMILIES AND INDIVIDUALS BY REASON  
FOR RECEIVING PUBLIC ASSISTANCE  
Calgary, October, 1968

<u>Category</u>	<u>%</u>	<u>#</u>
1. Unable to work because of illness or incapacity	33.7	62
2. Unable to work because of age	12.0	22
3. Parent with dependent children	38.6	71
4. Able to work but temporarily out of work	5.4	10
5. Inadequate income	<u>10.3</u>	<u>19</u>
Total	100	184

Source: S.G. Peitchinis, "Why Should Anyone in Calgary Need Aid"  
Canadian Welfare (May-June 1969).

- 
- 3. Developing Social Policy in Conditions of Dynamic Change.  
Report of The Canadian Committee of the International Conference on Social June 1972.

Table G-1 exhibits an important characteristic of poverty -- Canadian style. Three major groups exist among the poor:

\* The Unemployable:

Those who have no resources of their own, and could not support themselves at any job, under any conceivable circumstances. These are the impoverished elderly, the physically and mentally handicapped, and single mothers with young children - people who cannot and likely never will be able to earn a living without help. This includes the majority of welfare recipients.

\* The Unemployed Employables:

Those who can work under some circumstances but have difficulty in holding a job -- the unskilled and uneducated. It should be noted that welfare loads in Metro Toronto jumped 50% between December 1968 and December 1969 which was the period that unemployment soared to 7%.<sup>4</sup> Estimates by Peitchinis show that only 14-15% of Canadian Welfare recipients are 'employable'.<sup>5</sup>

\* The Employed:

Those welfare recipients who work but simply do not earn a sufficient income. (See Table G-1).

A major step towards an effective welfare system can be achieved by making Canadians aware of the nature of poverty, thus recognizing that the vast majority of Canadians receiving public assistance are victims of circumstances beyond their control.

---

4. Canadian Welfare Council to the Special Senate Committee on Poverty, March 5, 1970

5. See 'The Employability of Welfare Recipients', Peitchinis, Human Resource Research Council, Feb. 1972

Given the existance of wide-spread 'poverty' in Canada-72, what is the state of the Canadian welfare system? Please note Chart G-1.

Chart G-1 shows that the Canadian welfare system uses two broad methods to assist the needy:

\* Income Maintenance:

Raising the income of persons by direct government subsidy. The extreme example of income maintenance techniques is a guaranteed annual income.

\* Supportive Services:

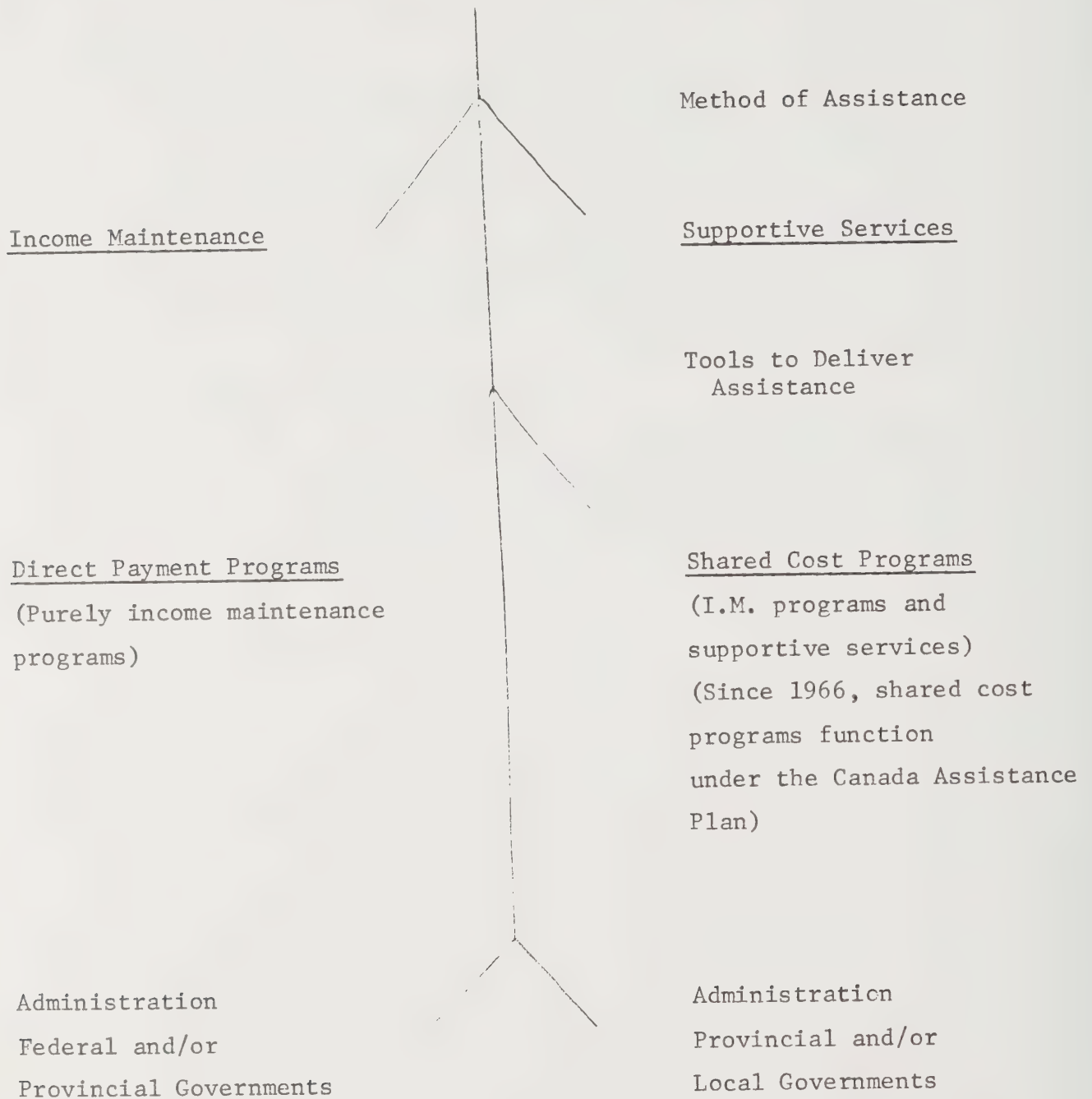
The supply of essential services which the poor need, but cannot afford: e.g. hospitalization insurance, medicare, legal aid, day-care centres.

These two methods use both direct payment and shared cost programs. Direct payment programs are funded by the federal or provincial governments separately. Shared cost programs are funded federally and provincially. In most provinces, the municipalities are involved in either administering or supplementing many of the shared-cost programs.

G-7

CHART G-1

CANADIAN WELFARE SYSTEM





II. PUBLIC ASSISTANCE PROGRAMS\*(a) Direct Payment Programs:1. FederalA. Canada Pension Plan

Under the Plan, together with the comparable Québec Pension Plan, almost all working Canadians are covered. The Plan is financed through contributions by employees, employers, self-employed persons and earnings on the fund. Self-employed persons contribute an amount equal to the combined employer-employee share. Benefits are available to retired contributors, disabled contributors and their dependent children, and to the widows, disabled widowers, and orphans of contributors.

B. Old Age Security

The Old Age Security Act of 1951, as amended, provides for a pension to be paid monthly to all persons of 65 years and over who meet a residence requirement. The basic monthly pension of \$80 a month is adjusted annually to reflect increases in the Consumer Price Index.

---

\* The public assistance system consists of a large number of separate programs, each of which is designed to assist those facing different types of 'social' or economic 'need'. One of the problems involved in analysing the welfare system, or even in listing the program package, is the continuing introduction of new programs, and the revamping of existing ones.

The following list of programs should be viewed as representative of the 'types' of kinds of welfare programs used in Canada, not as a definitive or comprehensive list of such programs. Accordingly comments on or criticisms of given programs are to be viewed as being dated September 1, 1972.

### C. Guaranteed Income Supplement

The Guaranteed Income Supplement provides supplementary benefits to pensioners with little or no income other than Old Age Security Pension. Those with income additional to the Old Age Security Pension may receive a partial monthly supplement. The present program provides an Old Age Security Guaranteed Income Supplement of \$150 a month for a single person and \$285 a month for a couple. Amounts for the Guaranteed Income Supplement will be adjusted annually after March 1973 to reflect the full amount of changes in the Consumer Price Index.

### D. Family and Youth Allowances

The Family Allowances program provides for payments on behalf of all children up to age 16 who are resident in Canada, at the rate of \$6 for each child under 10 years of age and \$8 for each child aged 10 to 16. Family Assistance payments are made at family allowance rates for each child under 16, resident in Canada, supported by a landed immigrant or by a Canadian returning to reside in Canada permanently.

Under the Youth Allowances Program, monthly allowances are paid in respect to all dependents, age 16 and 17, who are receiving full-time educational training or are precluded from doing so by reason of physical or mental infirmity. (The Province of Québec introduced its own family allowances program, supplementing the federal scheme, under legislation enacted in 1967. The Province of Newfoundland in 1966 introduced a program called the Parents' Supplement (Schooling Allowances), under which payments are made for children attending school.)

A bill, currently before Parliament, proposes to replace Family and Youth Allowances with a new program called the Family Income Security Plan under which payments would be made on the basis of family size when annual family incomes fall below specified amounts.

#### E. Unemployment Insurance

Under the new Unemployment Insurance Legislation, effective June 27, 1971, universality of coverage has been largely achieved. Benefits are payable when earnings are interrupted through unemployment, sickness, maternity or retirement, and are related to earnings and the number of insured weeks accumulated under the plan. Benefit rate for a person without a dependent is two-third of insured earnings; for those with dependents the rate is 75 per cent of average insured earnings during the qualifying weeks. There is a minimum benefit rate of \$20 and a maximum benefit rate of \$100 a week. Both minimum and maximum are reviewed annually.

#### F. War Veterans Pensions and Allowances

The Veterans Charter makes provision for a number of income maintenance programs and provides for a variety of health and welfare services for veterans. The main income maintenance benefits available are disability, widows' pensions and war veterans allowances.

#### 2. Provincial

#### G. Workmen's Compensation

All provincial governments have workmen's compensation laws to provide compensation for industrial injury. Cash benefits are provided for workmen who suffer permanent or temporary, total or partial disability or acquire a disease in the course of, or as a result of, their employment. In case of death, benefits are payable to survivors. Contributions are made by employers covered by the legislation; no contributions are collected from insured persons.

#### Shared Cost Programs

#### H. Canada Assistance Plan

The Canada Assistance Plan is a comprehensive public assistance measure which complements other income security programs. It provides, under agreements with the provinces, for a federal

contribution of 50 per cent of the costs of assistance to persons in need, maintenance of children in the care of provincially approved child welfare agencies, maintenance of persons in welfare institutions, health care services to needy persons, and the extension and improvement of welfare services to prevent or remove causes of dependency. Requirement rates for assistance and eligibility are set by the provinces.

I. Blind Persons Allowance

Under the Blind Persons Allowance program, the federal government reimburses the provinces for 75 per cent of the allowances paid to blind persons 18 and over who are in need and who meet the 10 years' residence and income requirements. Through the Canada Assistance Plan, a province may elect to provide for needy blind under its general program, with reimbursement from the Canada Assistance Plan.

J. Disabled Persons Allowance

This program provides for federal reimbursement to the provinces of 50 per cent of allowances paid to permanently and totally disabled persons aged 18 and over who are in need and who meet the 10 years' residence and income requirements. Through the Canada Assistance Plan, a province may elect to provide for needy disabled under its general program, with reimbursement from the Canada Assistance Plan.

K. Social Assistance

All provinces make legislative provisions for assistance to persons in need and their dependents. Allowances are generally determined on the basis of a needs test, and are granted to cover certain items of basic need -- food, clothing, personal requirements, shelter, fuel and utilities -- and on an individual basis,



for special needs. Social assistance is administered by the provinces or by municipalities with substantial financial support from the province which, in turn, is reimbursed by the federal government under the Canada Assistance Plan for 50 per cent of the costs incurred. The provinces administer the federal-provincial programs of aid to the needy blind and disabled.

L. Homes for the Aged

In all provinces, homes for the aged and infirm are provided under provincial, municipal or voluntary auspices. Provinces contribute to the maintenance of needy persons in homes for the aged operated under municipal or voluntary auspices and are reimbursed by the federal government for 50 per cent of the total shareable costs of maintenance of needy persons in such homes.

M. Child Welfare Services

Child welfare services, which include child protection and care, services for unmarried parents and adoption services, are provided in all provinces and are administered by the provincial authority or by local Children's Aid Societies (voluntary agencies with boards of directors operating under the general supervision of provincial departments). Children's Aid Societies and other recognized agencies receive substantial provincial grants and, occasionally, municipal grants and funds from private sources. The cost of maintaining children in care and certain other services are shareable with the federal government under the Canada Assistance Plan.

N. Hospital Insurance

Provincial hospital insurance programs, operating in all ten provinces and two northern territories since 1961, cover 99 per cent of the population of Canada. The federal government shares with the provinces and territories the cost of providing specified



hospital services to insured patients. Discretion in administering and financing the program in each province or territory and the provision of services above the stipulated minimum required by federal legislation are the responsibility of the province or territory.

O. Medical Care Insurance

All provinces and territories operate medical care insurance plans in accordance with the federal Medical Care Act, under which the federal government contributes to the costs of insured services. These plans must provide comprehensive coverage for all medically required services rendered by a physician or surgeon, be universally available to all eligible residents under equal conditions, cover at least 95 per cent of eligible provincial population and provide portability of benefit coverage when the insured resident is absent from the province or when moving to another province.

(b) Semi-Welfare Programs

Direct Payment

Federal

P. Opportunities for Youth

The Opportunities for Youth Program, began in the Summer of 1971 and repeated in the Summer of 1972, has as its major objective the provision of support to students in need of finances to continue their education. The program awards grants to projects submitted by individual students and student groups. The projects are conceived, implemented and administered by the applicants according to the general guidelines of the program. In 1972, 3,000 projects were funded for a total of thirty-four million dollars. Approximately 30,000 jobs had been created. Projects are divided into four general categories: research, recreation, social service and cultural activities. A large number of imaginative projects, reflecting

the interests of young people for community improvement, have been supported under this program. In addition to the students who receive salaries sufficient to help toward their next year of education, the projects have involved large numbers of other persons of all ages.

Q. Local Initiatives Program

The Local Initiatives Program is a job-creating plan which was designed to be in effect from November 1971 until May 1972. Of some 5,800 approved projects, 1,200 have been extended to September 30, 1972. Under the program, local groups submit projects which are beneficial to the community and provide jobs for persons who would not otherwise be employed. Over 90,000 jobs were created under the program for an expenditure of some \$180 million. Municipalities and voluntary groups in all parts of Canada submitted projects under the program and preliminary assessments indicate a good level of participation by disadvantaged groups.

R. New Horizons

The New Horizons Program, announced in May 1972, is intended to extend the "opportunities" approach, which has shown good results in the Opportunities for Youth Program and Local Initiatives Program, to men and women retired from the labour force. The program, which is to run for a period of three years, has been allocated a fund of \$10 million for 1972-73. Projects will be supported which are developed by and primarily for older citizens and which are in nature non profit and beneficial to the community. The emphasis of the program will be on activity rather than job creation.

Summary:

While we now understand the Canadian Welfare system in terms of its origins and composition, two major questions remain to be answered:

1. What is wrong with the present system of public assistance?
2. What is the role of local government in the public assistance system?

(c) The Failings of the System

After billions of dollars have been spent to wage war on poverty -- Canadian style, we find the gap between the 'haves' and 'have nots' at best stable. At worst it is widening.\* The Canadian welfare system, born of an affluent age but the descendent of depression, allows the poor to survive but does not allow them to escape their prison of poverty. Thus we supply enough services and income to allow the poor to exist but not enough for them to break out of their circumstances. We have failed to enable the poor to develop their full potential and to become contributors to, rather than 'dependents' of, Canadian society.

This ambivalence - affluence to ameliorate the poverty cycle\*\* and a social psychology dominated by memories of depression "We made it, why can't they?" -- is exhibited in blatant terms in the structure of the welfare system. Four examples illustrate this fact of legislation:

1. The nature of direct payment programs;
2. The central institutional constraint - Federalism;
3. The emphasis of economic values in Canadian social policy; and
4. Disincentives built into the system.

---

\* See section on Direct Payment Programs, below.

\*\* See Poverty and Institutional Reform, Ontario Economic Council, 1969, Toronto

(d) The Nature of Direct Payment Programs

Direct payment programs involve the supply of income to persons of defined characteristics. These programs include Old Age Security (OAS), with the Guaranteed Income Supplement (GIS), the Canada and Québec Pension Plans (CPP and QPP), Youth and Family Allowances (YFA), Workmen's Compensation (WC) and Unemployment Insurance (UI).

Some of these programs are funded federally (OAS, GIS, CPP, YFA, UI), others (QPP and WC) are provincially administered and funded. No matter the source of funding, they share certain characteristics which distinguish them from welfare schemes designed to serve the 'needy':

1. They are given to all regardless of financial need, simply because a person falls into some non-financial category; e.g. OAS - those over 65 regardless of need; YFA - those who have children, regardless of need;
2. Benefits are given to those who have paid into a specific fund; e.g. CPP, QPP, WC;
3. In some cases there is a differentiation in amount of 'pay out' based upon the size of contributions. Those who originally had relatively high incomes will receive higher benefits than persons at the lowest end of the pay scale; e.g. (CPP).

We may summarize these characteristics by saying that direct payment programs are not designed to specifically serve those in poverty. But while not directed exclusively at the poor, many poor people are living on these benefits alone. Table G-2 shows that these programs account (including Veteran's Pension) for 79.6% of total expenditures in income security programs

in Canada (1969-70). In terms of the Canadian Economy, this is 4.4% of G.N.P.

Table G-2 also indicates the division of direct payment programs into:

- (a) Income Insurance schemes - under which employed persons insure themselves against losses of income whether by reason of age or disability (CPP, QPP), accident (WC), or unemployment (UI). Under these plans the employee, and/or the employer, contributes a proportion of his income to an insurance fund, and the fund replaces his earnings when he is injured, unemployed, disabled or retired; and
- (b) Income support measures - which, without direct contribution, supports the incomes of everyone in a designated group, e.g. those past a certain age (OAS), or everyone who has children.

The two main criticisms of direct payments are:

- 1. That the benefits of federal categorical programs are too low. This is supported by the Senate Report on Poverty; and,
- 2. That income insurance schemes, by their contributory nature and benefits based on contributions, fail to help the poor. Thus if you are poor, your contributions are low; if your contributions are low, the payout keeps you poor.

These criticisms may appear more clearly by an analysis of certain programs. Let us first consider the old age security scheme, an example of an income support scheme.



Table G-2

## ESTIMATED EXPENDITURES UNDER FEDERAL AND PROVINCIAL INCOME-SECURITY PROGRAMS, 1969-1970

Program	Expenditures in dollars	Percentage distribution	Percentage of G.N.P.*
Social insurance program:	(\$ millions)	%	%
Canada Pension Plan .....	48	1.1	.1
Québec Pension Plan .....	15	.3	.0
Unemployment Insurance .....	542	12.4	.7
Workmen's Compensation† .....	185	4.2	.2
Veterans' Pensions‡ .....	218	5.0	.3
Sub-total .....	1,008	23.1	1.3
Universal and income-related income support programs:			
Old Age Security .....	1,467	33.6	1.8
Guaranteed Income Supplement .....	263	6.0	.3
Family Allowances § .....	657	15.1	.8
Youth Allowances** .....	78	1.8	.1
Sub-total .....	2,465	56.5	3.1
Social Assistance programs:			
Special groups: (means-tested)			
Aged .....	3	.1	.0
Blind .....	4	.1	.0
Disabled .....	24	.5	.0
Veterans .....	107	2.5	.1
Indians and Eskimos .....	18	.4	.0
General Assistance: (needs-tested)			
Mothers' allowances .....	28	.6	.0
Unemployment assistance .....	29	.7	.0
Canada Assistance Plan†† .....	678	15.5	.8
Sub-total .....	891	20.4	1.1
Total .....	4,364	100.0	5.4

\* The Gross National Product in fiscal year 1969-1970 was \$80.08 billion, D.B.S., Canadian Statistical Review, Vol. 46, No. 7, Table 1.1.

† Cash benefits only.

‡ Pensions for disabled veterans and widows.

§ Includes Family Assistance benefits for the children of recent immigrants (who are excluded from the Family Allowance program) and payments under Quebec's Family Allowance program.

\*\* Includes Quebec Scholing Allowances and Newfoundland's Parents' Supplement (Schooling Allowances).

†† Assistance payments only; excludes expenditures on health and welfare services, child welfare, and care of children in institutions.

SOURCE: Canada Department of National Health and Welfare, Income Security for Canadians (Ottawa: Information Canada, 1970), Tables 1, 2, 3 and 4.

Table G-3SUPPLEMENTARY AID TO PENSIONERS

<u>Year</u>	<u>\$</u>	<u>\$ Increase</u>	<u>% Increase</u>	<u>People</u>	<u>% Increase</u>
1971	70,014	1,100	1.6	3770	1.0
1970	68,914	15,738	29.5	3732	29.6
1969	53,176	10,864	25.6	2880	9.5
1968	42,312	-7,288	-14.6	2630	-15.7
1967	49,600	-18,407	-27.1	3120	-20.5
1966	68,007	21,919	47.5	3924	35.3
1965	46,088	9,429	25.7	2900	13.9
1964	36,659	2,148	6.2	2545	-1.1
1963	34,511	-2,220	-6.0	2574	-5.6
1962	36,731	3,993	12.2	2727	11.8
1961	32,738			2438	
1960	N.A.			N.A.	
Increase					
1961-1971		37,276	113.8	1332 people	54.6%

80% of expenditures revoverable from province in 1971

(e) Old Age Security

Old Age Security was begun in Canada with the passage of the Old Age Pensions Act of 1927. This program bears on the problem of poverty in this country, for it is responsible for maintaining the largest single group of poor people -- the elderly.

The Old Age Security pays \$82.88 per month to all citizens over 65 who apply for it. Those with no other source of income are also entitled to the Guaranteed Income Supplement of \$67.12 per month. Thus a single citizen is entitled to a total package of \$150 per month (\$1800 annually), eligible married couples receive \$285 per month (\$3420 per year).

About half of all Canadians who are now receiving OAS are also receiving some part of GIS; eligibility for any part of the supplement stops when benefits and outside income combined exceeds \$50 per week.

The Department of National Health and Welfare (October, 1970) stated that as of August 1970, there were 1,695,487 old age pensioners in Canada. Of these older citizens, 476,110 (28%) had no source of income other than OAS and GIS. An additional 347,970 (20.5%) received part of GIS, or, in other words, had an outside income of less than \$62 per month.

An indication of the failure of OAS and GIS to adequately serve the income needs of the aged is indicated by a brief prepared for the Vancouver city council.<sup>5</sup> In the brief, it is stated that the cost per month for an aged person to maintain a marginal standard of living in Vancouver is \$200 - \$255. But OAS and GIS supplies

---

5. Federal Government White Paper - Income Security for Canadians, Vancouver City Council Response, January 19, 1971, p. 6.

\$150 per month or slightly more than sixty per cent of basic need. The inadequacy of benefits is further indicated by the need for subsidized accomodation for the aged, and for supplementary aid to pensioners supplied by many Canadian municipalities. Table G-3 indicates these expenditures for the City of Windsor. These supplements are necessary for housing and medical needs. Without them, many of Canada's elderly citizens could not survive.

Granted the failure of OAS and GIS to adequately provide for the aged, it must further be noted that these programs fail to allow for increases in the cost of living.\*

During 1968 wages and prices went up by 8.8%. Rising costs around 4% eroded about half the increase in wages and incomes, but one can talk in terms of an increase in the standard of living by over 4%, for those who were employed. At the same time, those aged who depend on their almost fixed old age security had a decline in their purchasing power of 2%. This is because the increase in old age security benefits is limited to only 2% whereas as indicated, the consumer price index went up over 4%. The net result was that the gap in the standard of living between the aged depending on the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement and the average person in the labor force grew during this good year by over 6%.

---

6. Brief of the Canadian Welfare Council to the Special Senate Committee on Poverty, June 19, 1969.

- \* It should be noted that a 'Cost of Living' clause became effective April 1, 1972. However, the cost of living clause fails to give old age security recipient a share in the growth of national income. Thus while the 'real' income of the elderly is stabilized, the gap between average earnings and old age benefits increases.

The pensions, then, are inadequate; they fail to realistically allow for changes in the standard of living. But what is worse, the federal government has ear-marked funds available to ameliorate the situation.

The Old Age Security and Guaranteed Income Supplement programs are financed by specially ear-marked taxes -- a 4% tax on personal income (with the regressive feature that the maximum tax is \$240), a 3% tax on corporate taxable income, and a 3% sales tax. In the fiscal year ending March 1970, revenues received from these three taxes exceed total expenditures on Old Age Pensions by \$100 million. The picture for 1970-71 fiscal year was almost the same before the White Paper changes. The total credit balance in the Old Age Security Fund constituted by law is now over \$700 million.<sup>7</sup>

Thus in Canada, we have the distressing situation of the aged suffering in poverty, and the government of Canada sitting on its cash box, not using funds collected to aid the needy.

One must sympathize with the words of Reg Waron (70), President of Pensioners Concerned (an incorporated organization began in Toronto in 1968):

You can see why these people deserve more. I was surprised and delighted about the \$2.88 increase in basic pension and the \$15 in the supplement. A few dollars means so much to them.

---

7. National Council on Welfare Statement on Income Security, Ottawa, 1971.



I am going to write to John Turner, on behalf of Pensioners Concerned and I'll thank him. Then I'll warn him that the fight has just begun.<sup>8</sup>

(f) Income Insurance Schemes

We will now consider the Canada and Québec Pension Plans, as examples of the second category of direct payment programs -- income insurance schemes.

Introduced in 1966, the Canada Pension Plan is a move away from the OAS concept of a flat-rate pension and also away from the GIS principle of a pension tailored to the needs of its recipients. THE GPP and QPP are contributory schemes -- the employee and employer each pay half. They are designed to ensure continuity of income into retirement. These programs, in their contributory nature, are similar to the American Social Security Program.

Retirement benefits are related to contributions; if you were poor when you were working, CPP will ensure you remain poor when you retire.

In 1971, benefits were as follows:

- (a) Death Benefits -- \$540
- (b) Maximum rate for the disabled -- \$109.87 a month
- (c) Widow's Pension -- \$68.79 a month
- (d) Orphan's Pension -- \$27.06 for the first four children and half that amount for each remaining child; and
- (e) Maximum Retirement Pension of \$60.73 a month.

---

8. The Globe and Mail - Weekend, July 29, 1972, 'Pensioner Power' p. 4.

It must be noted that these extremely low benefit rates are diminished for families which have not been contributing at the maximum level.

Benefits will rise as the program reaches maturity in 1976, but they will not keep people out of poverty. Thus in 1976, maximum combined benefits from OAS and CPP for an individual will be \$2600, below the relative poverty line, given inflation and increases in the standard of living. A couple, both of whom are eligible for maximum benefits, won't do much better.

These low benefit levels are not due to a lack of appropriate funds. Rather, like the OAS, the CPP is, at least partly, designed to provide Canadian governments with liquid assets for non-welfare purposes.

The Single most important feature of the Canada Pension Plan (and the Québec Pension Plan) from the present point of view is the very large excess of contributions over expenditures: in 1970 the surplus generated in this fashion was over \$80 million. The bulk of this money is made available monthly to the provinces by the purchase of provincial securities with these funds. Up to the 1970 fiscal year the amount of surplus lent to the provinces in this way came to \$2.8 billion. Even with the proposed revision, it is estimated that the fund will continue in surplus until at least 1985 and perhaps 1995, because the increased benefits are to be offset in part by the increase in contributions as a result of raising the ceiling while freezing the basic exemption of \$600.

Setting aside the quite misleading insurance terminology, the Canada Pension Plan is thus, at the present time, primarily a means of financing provincial investment expenditures through a regressive payroll tax. In a real sense, what the average taxpayer probably considers to be a purchase of a pension for himself -- or perhaps a payment tax helping to finance the pensions currently being paid to others -- is substantially financing not income security but highways and other provincial government activities.<sup>9</sup>

While surpluses are being collected in the Canada Pension Fund a number of Canadians in need are ineligible to collect any benefits. Those born before 1895, anyone disabled before December 1969, and anyone widowed before December 31, 1967 are ineligible. All together 1,812,000 old, disabled, widowed or orphaned needed help from the plan in October 1967, but only 45,000 were eligible.<sup>10</sup>

Another fundamental flaw in the CPP and QPP is their failure to take account of the Canadian housewife.

If a housewife does not enter the work force, any entitlement to benefits is tied to her marital partner. If she divorces, or is divorced, she loses all rights to the widow's pension. If she enters the 'official' labor force late in life, i.e. after having raised her children, her pension suffers.

---

9. National Council on Welfare, Op Cit, p. 19-20.

10. Clare, James, "The Canada Pension Plan must be changed -- Now", Canadian Business reprint #713, October 1967, p. 1.

The overall effect is to leave the unskilled, newly separated, middle-aged or older woman to work in harsh, low-paying jobs for her last few years -- the first recognized 'working' years of her life and then spend her retirement on the totally inadequate OAS and GIS package.

The housewife who remains at home is just as much a producer of goods and services as the paid worker, and in our view she should also have the opportunity to provide for a more financially secure future. Canada has given some of its workers an opportunity to do this through the Canada and the Québec Pension Plans. To neglect to do the same for three and one-half million other workers in the home is to ignore the essential nature of their work.<sup>11</sup>

Similar to OAS and GIS, CPP and QPP do not build in realistic escalator clause to take into account changes in the standard of living. Thus, the government uses a cost of living clause which does nothing to narrow the spread between those who are receiving benefits and Canadians in general. In fact, as noted, the spread tends to increase over time.

#### Conclusions:

We can state that the direct payment programs fail to aid those in need. They fail to do so because of low benefit levels (consistently beneath the poverty line), the contributory nature of certain schemes which keep the poor in their unenviable position, and because of the misuse of revenue collected from Canadians under

---

11. Royal Commission on the Status of Women, Ottawa, 1970, p. 38.

the pretext of aid to the aged and needy, but in fact, used to finance the priorities of others, not those of the retired, aged, or needy.



### III. CENTRAL INSTITUTIONAL CONSTRAINT -- FEDERALISM

The Federal nature of Canada has placed severe constraints in the path of the development of a rational and effective public assistance strategy. Canadians, and particularly Canadian decision-makers, must always be concerned with the distribution of government powers between federal, provincial and local jurisdictions. Basically, general legislative competence over health and welfare services has been taken to reside at the provincial level.<sup>12</sup>

But the constitutional division of powers is accompanied by a serious imbalance between jurisdictional authority, responsibility and financial resources. In fact, the federal-provincial conflict over the distribution of political powers masks different welfare and social philosophies and priorities.

The financial pre-eminence of Ottawa provides the backbone of Canada's social-assistance structure. Without federal transfers (or major changes in the taxation system), provincial programs could barely operate. Some feel this 'power of the purse-string' should be utilized to force a rational overhaul of the Canadian welfare system. Present political realities make such a unilateral move improbable if not impossible.

Due to financial ability being located federally and legislative competence provincially, national welfare policy is uneven. This is characterized by the Canada Assistance Plan (1966). It arose out of an honest desire to aid low income Canadians. It attempted to straighten out a jumble of confused, contradictory programs and to extend welfare beyond the subsistence payments.

---

12. See, for example, Rinfret V. Pope (1886) 12 QLR, 303.

But to do so, CAP had to recognize provincial pre-eminence. Therefore, CAP served in fact as a mechanism to enable federal funds to flow to provincially inspired and administered welfare programs.

Essentially, the federal government promised to pay 50% of any provincial or municipal payment to the poor, insofar as the programs fulfilled two requirements:

- A - that no residency requirements were necessary to collect benefits; and
- B - a provincial appeal board would be established.

The result of this separation of financial and legislative responsibilities has been called 'a crazy quilt of welfare programs'.<sup>13</sup> Table G-4 gives some indication of benefits across the country. Maximum welfare assistance for a family of four varies from \$2,251 a year in Québec to \$4,020 in Alberta.

Of this welfare system, the Economic Council has said:

The overall structure of existing efforts in the field is currently one of extraordinary complexity, especially in operational terms, in our communities. Indeed, this structure essentially consists of unrelated efforts initiated by the three levels of government and by a great host of private organizations.<sup>14</sup>

---

13. Real Poverty Report, Op, Cit, p. 171-2.

14. Economic Council of Canada, p. 117, Fifth Annual Review.

Table G-4

Monthly and annual budget standards for items of basic welfare need,  
by province, December 1970<sup>a</sup>

PROVINCE	MONTHLY	ANNUALLY
Newfoundland <sup>b</sup>	\$230.00	\$2,760
Prince Edward Island <sup>c</sup>	244.00	2,928
Nova Scotia <sup>d</sup>	263.00	3,156
New Brunswick <sup>e</sup>	187.66	2,251
Québec <sup>f</sup>	218.00	2,616
Ontario <sup>g</sup>	271.00	3,252
Manitoba <sup>h</sup>	246.10	2,953
Saskatchewan <sup>i</sup>	215.15	2,581
Alberta <sup>j</sup>	335.00	4,020
British Columbia <sup>k</sup>	211.00	2,532

Source: Monthly budgets for items of basic need under provincial assistance programs (revised December, 1970) Welfare Research Division, Department National Health and Welfare (December 1970).

NOTE: Actual allowances granted may be subject to ceilings (see footnotes) and do not necessarily correspond to the budget standards. Municipalities that administer assistance may supplement provincial allowances.

Basic needs are defined as food, clothing, and shelter. Extra allowances for special diets, extra fuel or rent that may be given under special circumstances are not shown.

- a. Allowing for a family of four: two parents and two children, a girl of eight years and a boy of thirteen years.
- b. Urban rent, including fuel allowance.
- c. Exclusive of fuel allowance, which may be paid on basis of actual cost, includes urban rent.
- d. Including allowances for fuel, rent, and utilities, which together may not exceed \$115. However, provincial maximum monthly allowances are set as follows: \$75 for women 60-65 years who are single, widowed, deserted, divorced or unemployed; \$100 for disabled persons and persons 65 or over, \$175 for families.
- e. Exclusive of fuel allowance which may be paid on the basis of actual cost. Amounts specified for the various items of basic need are maximum amounts and the total allowance may not exceed an amount considered to be a reasonable standard in the community. Rent at \$60 per month for urban accommodation is included in the \$188 shown on table. However, rent is usually paid at cost and \$60 per month is only used as a guide.
- f. Includes fuel and rent for Zone III (Montreal): Zone II and I are \$5 and \$15 less respectively.
- g. Rent for heated premises.
- h. Exclusive of fuel and utilities which are paid on the basis of actual cost.
- i. Exclusive of fuel allowance which may be granted according to provincial schedule or on the basis of actual cost. Rent may also be paid on actual cost.
- j. Amounts for provincial allowances are specified for food, and clothing only; other rates are set at community standards. Rates are not specified for municipal allowances. However, amounts shown are fair approximations, according to telephone conversation with the Department of Social Development, Province of Alberta.
- k. Includes fuel.

There are thus literally hundreds of items of legislation, thousands of regulations, and tens of thousands of administrative rules through which government efforts by themselves are carried out. To these must be added the vast array of private efforts of many different minds.<sup>15</sup>

Even this Federal-Provincial-Municipal split fails to capture the incredible complexity of the existing system. The waters of welfare are further muddled by a growing pattern of direct federal involvement, e.g.:

- (1) in specific communities through the Department of Regional Economic Expansion,
- (2) with urban municipalities through the Ministry of Urban Affairs and
- (3) with community groups through the Departments of the Secretary of State and National Health and Welfare.

The total effect is an institutional framework within which the formulation of a unified welfare strategy is extremely difficult. For example, because welfare statistics are not collected on a common basis from province to province and between municipal (annual data) and federal-provincial (fiscal year data), analysis of existing programs is difficult in the extreme; e.g. in 1971, the federal government was unable to determine how many teenagers were receiving welfare, let alone their socio-economic characteristics.

---

15. Ibid., p. 118

Perhaps the most aggravating example of the problems generated by the existing division of powers is the interaction of federal economic policy and provincially inspired welfare policy.

When a sudden massive increase in unemployment results from (Federal) government fiscal and monetary policy (to attempt to combat inflation), .... welfare rolls increase accordingly... the response to this increase in welfare rolls, in provinces and municipalities across Canada, has been to cut back on already inadequate benefits and to apply eligibility requirements even more repressively.<sup>16</sup>

This reversal of welfare is the result of the long-standing imbalance between jurisdictional responsibility and taxation resources.

The impact of such federal policy is well-documented in a paper produced by R.J. Protti of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities entitled 'Welfare Expenditures and Local Government' (Jan. 22, 1971). Mr. Protti's study of Canadian municipalities showed 91% of respondents (Sample of 72 Municipalities in 7 Provinces) found the impact of high unemployment to be a substantial increase in welfare expenditures above original budget estimates. The solution of this fundamental problem lies in some temporally distant constitutional revision.

---

16. National Council of Welfare, Dept. of National Health and Welfare, Government of Canada Statement on Income Security, April 1971, p. 24.



A further problem produced by present assistance policy is the failure to define 'need' in operational terms.

As defined in CAP a person in need is:

A person, who, by reason of inability to obtain employment, loss of the principal family provider, illness, disability, age, or other cause of any kind acceptable to the provincial authority, is found to be unable (on the basis of a test by the provincial authority that takes into account that person's budgetary requirements and the income and resources available to him to meet such requirements) to provide adequately for himself, or for himself and his dependents, or any of them!

The determination of need is known as the intake process. A cursory examination of the intake process reveals the imprecision at the legislative and administrative levels surrounding the definition of need, as it relates to 'acceptable causes', 'budgetary requirements' and 'a standard of living consistent with health and decency'. Discrepancies in policy interpretation between one district office and another and even among workers in the same office results in gross inequities in benefits. In truth, no amount of co-ordinative effort or procedural refinement can eliminate these inequities which result from a welfare system which allows workers to interpret ambiguous and ill-defined policies.

Attention is directed to 'Income Maintenance: A Critical Appraisal of the Existing Program and an Exploration of Alternatives', which was produced by the staff of Social Planning and Halifax Social

Services, November 1970.

In summary, it would appear that the division of power and responsibility within the welfare system has resulted in:

A fragmented approach to a wide range of possible objectives, accompanied by ad hoc policies involving duplication and conflict ... conflict among programs, among government agencies and different levels of government or between private and public interests. What is required is a new and comprehensive framework of goals and objectives to serve as a basis for policy planning.<sup>17</sup>

---

17. Wainman, Helen, 'Poor People and Reformers Desert the Social Planning Council', The Toronto Star, April 7, 1972, p. 8.

#### IV. THE EMPHASIS ON THE WRONG ECONOMIC VALUES

Since the end of the Second World War, Canadian society has been mesmerized by the 'growth ethic'. Considerable adherence is given to the view that government must assure growth in welfare assistance without taxing all economic growth incentives and entrepreneurial ability.

Canadians are beginning to differentiate between the real costs of poverty and the misconception of the cost of welfare policy.

The real cost of poverty to the economy does not refer to the large government transfer payments designed to alleviate poverty. Such transfers as family allowances, public assistance programs, OAS, Unemployment insurance and CPP are not 'real' costs to the system. Except for relatively small costs of administration, these flows do not reflect the use of real resources by government. The accompanying shift in command over goods and services held to make the poor more productive, increases employment and, in fact, represents a form of investment similar to business investment or increased education and training which yield long-run benefits to the entire economy. Further, the re-distribution of income to the poor results in a stabilization of the economy in periods of recession by keeping demand high.

The real costs of poverty are based on:

- (a) Lost output --- the additional production of goods and services that the poor would have created had their productive potential been developed and effectively utilized. This extra output would be reflected in higher personal incomes and purchasing power and, accordingly, higher

business sales volumes and government revenues; and

(b) diverted output --- the goods and services not produced because resources are diverted from productive activities to unproductive activities made necessary by the failure to eliminate remediable poverty. Thus, a diversion of resources to deal with sickness is necessary because poverty and high levels of poor health go hand-in-hand. Another example is the cost of protection for persons and property required to deal with the anti-social side-effects of poverty -- e.g. crime.

This 'economic' view of poverty indicates that it pays Canadians to eliminate poverty. Public assistance is viewed as an investment with high social and individual returns, not as an act of Christian charity or of social guilt.

Present arguments concerning the 'quality of life and the environment' are indications of the profound cultural shift occurring in Canada. A welfare policy motivated in such a manner would do more, in the long-run, to improve the urban environment than millions spent to stop the symptoms of poverty.

## V. DISINCENTIVES BUILT INTO THE SYSTEM

While in theory decision-makers argue about 'the right' to public assistance, in practice, the Canadian Welfare System is riddled with the belief that the welfare recipient is defrauding the system.

While evidence indicates that in the United States, fraud occurs in 3-5% of cases (a level of integrity that compares favorable with the behavior of more affluent income-tax payers), the Canadian Welfare System contains elaborate precautions -- legal declaration of income and snap inspections by welfare officers are only two examples.<sup>18</sup>

The investigatory and fact-finding procedures necessary to satisfy 'need requirements' involve 'evidence' from employers, unemployment insurance and medical sources making it totally unrealistic to meet 'need' on an immediate basis. Thus to obtain assistance other than unemployment insurance, the citizen must have fallen into almost total 'need', rather than preventing the citizen from reaching such dire straits.

Beyond stiff lines and sentences for 'welfare fraud' and the elaborate investigatory process, the welfare system is, in many ways, counterproductive.

The employable welfare recipient is discouraged by low work incentive allowances from gaining part-time or temporary employment. In Halifax the work incentive is \$20 a month which, in effect, means that a person can earn only \$20 a month before

---

18. Real Poverty Report, p. 169 Op. cit.



benefits are reduced. This amount falls short of compensating for expenditures incurred in relation to work, e.g. transportation, clothing, meals, etc.

Thus, while life on welfare, in most Canadian jurisdictions, is unpleasant due to public stigmatization, low rates and demeaning benefits, no adequate incentives exist for the recipient other than his own desire to get off the welfare.

The power of personal desire to get off assistance is shown by evidence from the city of Vancouver.

The City's experience in 1970 was that 73% of these 18 to 25 years old single persons received assistance for periods of three months or less; 3% received assistance for 6 months or less and 1% for more than 12 months.<sup>19</sup>

It seems that despite disincentives contained in welfare programs, the employable get off the dole as quickly as possible.

As the Economic Council of Canada says:

Welfare assistance is provided in a manner and amount that too frequently undermines, rather than reinforces, the abilities of recipients to participate productively in the economic system. ...in many cases, it discourages earnings, encourages school drop-outs, and creates the

---

19. Vancouver City Council Response Op. Cit. p. 2.

paradox of people who would prefer to work being unable to afford to get off welfare. Moreover, it generally does not come into operation in a timely way, so that families may be virtually driven into poverty before help is available. In some provinces it virtually forces the heads of large families with inadequate incomes to stop work in order to get welfare.<sup>20</sup>

To support the Economic Council of Canada view, consider the following comment on the Ontario General Welfare Assistance Program:

Restrictions on employment and the supplementing of earnings apply ... to unemployed employable persons. In order to be eligible for assistance under the Act, an employable person cannot be engaged in remunerative employment at the time he makes application for assistance...<sup>21</sup>

The welfare system encourages dependency, not initiative. It ensures survival for the poor but also provides benefits so low as to ensure continuing poverty. This is not what Canadians want. No matter what philosophic view one holds, a welfare system should encourage self-initiative, not punish it; a welfare system should, ideally, be a process which leads to the elimination of the system

---

20. Economic Council of Canada, Op. Cit. p. 118.

21. Brief of Ontario Department of Social and Family Services to Special Senate Committee on Poverty, May 25, 1970, p. 56.

itself, i.e. the elimination of the 'need' for welfare; it should not ensure its own survival.

# VI. ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN PUBLIC ASSISTANCE

That local government plays an active role in the Canadian welfare system is indicated in Table G-5 through G-9. According to these tables, municipalities in seven provinces are involved in the delivery of various sorts of welfare. Participation in these provinces varies from 5% of expenditures in Saskatchewan to a maximum of 60% in resident welfare expenditures in Manitoba (Table G-8).

Generally, municipalities administer aid to those who are unemployed employables i.e. those who are expected to be on welfare a short period, and to supplement federal and provincial long-term assistance, e.g. aid to pensioners and the disabled.

It is difficult to clearly establish the specific programs or cost-sharing formulas administered and used by local government in Canada due to the complex statutory nature of the system. As an example, in Ontario, municipal departments of Social Services administer assistance, insofar as general welfare is concerned, under approximately a dozen statutes.

Each statute and section thereof has its own sharing ratio. For example, under the General Welfare Assistance Act -- 50-30-20% (Federal-Provincial-Municipal, respectively)-- provision of hospital and medical insurance is reimbursed 100% by the province; the Public Health Act provides insulin and the oral hypoglycaemics on a 75% provincial and 25% municipal sharing ratio; and items of special assistance, such as prescribed medication, are shared with the federal government only with the municipality paying half the cost.

Table G-7 shows that approximately one tenth of combined net general expenditures on social welfare were made by the local

PROVINCIAL-MUNICIPAL RESPONSIBILITIES FOR ADMINISTRATION AND FINANCING OR WELFARE SERVICES<sup>2</sup>  
RESPONSIBLE AGENT

<u>Function</u>	<u>Nfld.</u>	<u>P.E.I.</u>	<u>N.S.</u>	<u>N.B.</u>	<u>Québec</u>	<u>Ontario</u>
General Welfare Assistance	Provincial	Urban: municipal Rural: Province pays 100%	Municipal 8% to 25% Province pays 25% to 42% Federal 50%	Provincial	Provincial	Municipal Province pays up to 80%
Child care or children's aid societies	Provincial	Provincial	C.A.S. Provincial % mun. financing	Provincial	Religious or charitable Provincial assistance	C.A.S. Provincial and Municipal Assistance
Juvenile Correction	Provincial	Provincial	Provincial and Municipal	Provincial	Provincial	Provincial
Homes for Elderly	Provincial & private	Provincial	Municipal 33 1/3% Province 16 2/3% Federal 50%	Provincial	Charitable	Municipal or charitable Provincial assistance 70% on operating and 50% on operating and 50% capital costs

2. Provincial and Municipal Finance, 1971; Canadian Tax Foundation

G-42  
Table G-5(a)



Table G-5(b)

<u>Function</u>	<u>Manitoba</u>	<u>Sask.</u>	<u>Alta.</u>	<u>B.C.</u>	<u>Federal Government Assistance</u>
General Welfare Assistance	Limited municipal responsibility Provincial Assistance is 40% or more	Provincial & two municipalities all municipalities pay 5% of Costs	Municipal Province Pays 80%	Municipal or Provincial. Province Pays 80% in all cases	Canada Assistance Plan
Child care or children's aid societies	C.A.S. Provincial Assistance	Provincial	Provincial	C.A.S. Provincial and municipal assistance	Canada Assistance Plan
Juvenile Correction	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	
Homes for Elderly	Municipal or charitable provincial assistance	Charitable province pays 20% construction grants, licenses and provides a maintenance grant of \$12 per bed per year	Municipal Municipalities provide sites and cover deficits provincial Assistance	Provincial Municipal or charitable provincial assistance	Capital Assistance and CMHC loans

Table G-6

	<u>Capital Costs*</u>	<u>Operating Costs</u>
Newfoundland	P-PR	P-PR
Prince Edward Island	P	P
Nova Scotia	P-M-PR	P-M-PR
New Brunswick	P-PR	P
Québec	P-PR-M	P-PR-M
Ontario	P-M-PR	P-M-PR
Manitoba	P-M-PR	P-M-PR
Saskatchewan	P-M-PR	P-M-PR
Alberta	P-M-PR	P-M-PR
British Columbia	P-M-PR	P-M-PR

P - Provincial  
 M - Municipal  
 PR - Private

\* Certain low rental housing projects designed for older people can be eligible for federal government assistance through the Central Mortgage and Housing Corporation.

Table G-7

PROVINCIAL AND MUNICIPAL SHARES  
OF COMBINED NET GENERAL EXPENDITURE ON SOCIAL WELFARE  
FISCAL YEARS ENDING NEAREST 31 DECEMBER 1965, 1966 and 1967

Province	(\$ Million)								
	1965-66			1966-67			1967-68		
	Prov.	Mun.	Total	Prov.	Mun.	Total	Prov.	Mun.	Total
Newfoundland	18.9	-	18.9	14.1	-	14.1	22.1	-	22.1
P.E.I.	3.5	.1	3.5	5.1	-	5.1	5.0	-	5.0
Nova Scotia	9.8	2.4	12.2	9.9	3.6	13.4	11.2	3.3	14.5
N.B.	8.7	1.6	10.2	8.1	1.9	10.0	9.5	-	9.6
Québec	226.8	7.7	234.6	243.4	6.5	249.9	365.4	5.5	370.9
Ontario	89.5	32.0	121.5	88.5	33.4	122.3	77.1	38.7	115.9
Manitoba	11.3	2.1	16.4	12.8	2.0	14.8	12.5	2.0	14.5
Sask.	20.0	1.2	21.2	20.7	2.0	22.7	17.2	1.8	19.0
Alberta	32.9	2.8	35.7	40.4	2.8	43.2	45.6	3.6	49.2
B.C.	<u>36.1</u>	<u>6.4</u>	<u>42.5</u>	<u>42.2</u>	<u>6.3</u>	<u>48.5</u>	<u>35.1</u>	<u>7.3</u>	<u>42.4</u>
Total	455.5	56.2	511.7	485.1	59.0	544.1	600.9	62.2	633.1

Source: D.B.S. Consolidated Government Finance, 1965; Provincial Government Finance, 1966 and 1967; Local Government Finance, 1966 and 1967.

Table G-8

PERCENTAGE SHARE OF TOTAL GROSS  
WELFARE EXPENDITURES  
BY LEVEL OF GOVERNMENT

---

	<u>Federal</u> <sup>1</sup>	<u>Provincial</u>	<u>Municipal</u>
British Columbia	50	30	20
Alberta	50	30	20
Saskatchewan	50	45	5
Manitoba <sup>2</sup>	50		
Ontario	50	30	20
Québec <sup>3</sup>		100	
Nova Scotia	50	25	25
Prince Edward Island	50	50	

---

1. The federal funds are distributed to the provinces under the provisions of the Canada Assistance Plan.
2. The provincial government reimburses the municipal government for 100% of non-resident welfare expenditures and a minimum of 40% of resident welfare expenditures.
3. Québec "opted-out" of the federal-provincial shared-cost programs carried out under the Canada Assistance Plan and receives instead extra abatements on the federal income tax.

Table G-9

LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURES  
ON SOCIAL WELFARE

---

(Thousand of Dollars)

	Gross Expenditures	Transfer from provinces	Net Expenditures	Gross Welfare Expenditures as a % of total Gross Expenditures
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
1963	117,632	71,199	46,433	4.07
1964	121,375	71,144	50,231	4.02
1965	130,819	74,606	56,213	4.20
1966	132,622	73,604	59,018	3.36
1967	140,696	78,451	62,245	2.40
1968p	180,066	110,948	69,118	2.70
1969e	213,120	130,615	82,505	2.82
1970e	275,848	N.A.	N.A.	3.33

p - Preliminary

e - Estimate

Source: Municipal Government Finance. Dominion Bureau of Statistics



governments of Canada, 1965-68. While table G-9 indicates that local government expenditures on social welfare represented only a small percentage of total municipal gross expenditures, the sums involved represent a significant share of the Canadian welfare package.

While the existence of a significant role by local government is clear, we must realize that substantive reasons exist for this participation.

We can classify these reasons as follows:

(a) Historical Development

While history in an age of rapid social change is not and should not be a sufficient reason for the existence of any social situation, it does establish a continuity of behavior which must be recognized.

The decentralization of welfare to the local level is traditional. In British history, it dates back to the Elizabethan poor laws which quite specifically made local authorities responsible for relief on the theory that the community was responsible for its own, and was most able to distinguish between the needy and the lazy. In Canada, until the Great Depression, municipal government remained the agent of relief to those in distress.

The existence, de facto if not de jure, of residency requirements today gives evidence to the strength of the local community as an agent of relief. In fact, one might claim that the existence of municipal residency requirements were responsible for the development of a federal presence in assistance policy. Thus during the Depression:

Local communities and charities were pitifully unable to cope with the situation: the causes of unemployment and of declining incomes were national and international in scope, yet remedy was left to the province and the municipality. Near bankruptcy forced most municipalities to try and protect themselves, and they refused to give 'relief' (income support) to people who were not established residents of the municipality.<sup>22</sup>

In response to the municipal and provincial welfare residency requirements, the federal government introduced the Unemployment Insurance Act (first 1935), and numerous commissions and pieces of legislation in the following years.

It is ironical that the federal government has placed municipalities today in the same position of using a 'reverse' welfare response:

When a sudden, massive increase in unemployment reserves from (federal) government fiscal and monetary policy ... welfare rolls increase accordingly ... the response ... in provinces and municipalities ... has been to cut back on already inadequate benefits and to apply eligibility requirements even more repressively.<sup>23</sup>

---

22. Trudeau, P.E. Income Security and Social Services, Government of Canada, p. 36.

23. Statement on Income Security, Op. Cit.

One hopes the federal response will be to ameliorate this perverse effect on the municipalities and allow them to fulfill their historical role.

(b) Difference between income security and social services

Functionally a major distinction exists between income security and social service programs. The former is designed, in essence, to put money into the hands of individuals and families when they need it, whether need is occasioned by unemployment, disability or any other reason. Income security payments are not contingent upon the regulation or influence of governments on social or family institutions.

But welfare services are so contingent. They necessitate the operation of clinics and other institutions, employment of professional personnel and the provision of care and counselling to individuals and families.

What is involved in such social services is:

- A - the determination of what services a community needs;
- B - a decision on how to provide such services, given the customs and traditions of the particular community;
- C - the provision and operation of institutions; and
- D - the employment and direction of professional personnel and supportive staff.

In all of this, a knowledge of the local community and its needs, and a capacity to adapt public programs to these needs, are fundamental.

This adaptation to the needs of the local community is readily achieved by local government. This is the view of the Prime Minister of Canada, and it is correct.<sup>24</sup>

In the delivery of these 'social services', the needs of the community and the individual are more readily identified and resolved by those with a personnel stake in the community. A provincial or federal bureaucrat, immersed in the depths of red-tape, cannot react to the general needs of the 'needy' but rather to the narrow spectrum which is the objectives of the particular program for which he is responsible.

If, as seems plausible, that flexibility and humanity are inversely related to the size and distance of a bureaucracy, the real, immediate needs of people are better served by the local municipal structure than some distant, huge provincial or federal bureau.

While it has been said many times and in many ways, local government is, by geography and immediacy of access, closer to the people. Municipalities can observe the changes of the community from an immediacy unattainable to other levels of government. Recent developments in citizen participation and community development clearly indicate a re-awakening of civic pride in our country.

The citizens of Canadian cities, towns and rural settlements through their local governments are becoming actively involved in resolving many problems generated by our technologically sophisticated society. The involvement of local government in

---

24. Income Security and Social Services, Op. Cit.

assisting the destitute is the historical ancestor of this growing sense of citizen involvement.



VII. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

While Canadian taxpayers spent over \$20 billion in the last decade to aid the poor and needy, the public assistance system is still riddled with problems and contradictions. These problems and contradictions vary from fundamental issues of principle to problems of a highly technical nature.

The fundamental problem affecting public assistance policy is the failure to clearly define who is a person in need. 'Need', by which eligibility for assistance is determined, is so ill defined in the Canada Assistance Plan that municipalities determine 'need' solely in terms of available resources. Or even more seriously, it allows individual welfare officers to define 'need' in terms of their individual attitudes or arbitrary whims. Discrepancies in defining 'need' between one municipality and another, and even among welfare workers in the same office, results in gross inequities in benefits granted. However, the problem of defining 'need' extends beyond the welfare recipient. No attempt has been made in the welfare formula to allow for the varying levels of 'need' faced by the provinces. The present system of matching federal-provincial grants does not recognize that provinces with the greatest relative 'need' for public assistance programs are those least able to pay for them.

Federal programs which require no matching provincial or municipal funds - the so-called direct payment programs - also fail to allow for 'need'. These programs are based either on universal coverage with premiums consistently beneath the poverty line, e.g. old age security, or supply benefits based on personal contributions but which take no account of the 'needs' of the beneficiary, e.g. Canada Pension Plan.

The welfare system also fails to fairly distribute the costs resulting from the impact of federal economic policy. When a sudden massive increase in unemployment results from federal anti-inflation policies, welfare rolls increase accordingly. The municipalities and provinces of Canada must pay the cost of the resulting increased assistance, even though such costs result from unilateral federal actions.

Under the present public assistance system, municipalities are at the mercy of their provincial governments as to their share of public assistance costs. While municipalities must pay these costs, the provincial and federal governments refuse to share their revenue sources, e.g. income tax, sales tax, natural resource revenue, etc. with municipalities for public assistance costs. As a result, the real property tax - an inappropriate source of revenue for welfare payments - is affected by decisions of senior governments regarding the levels of social assistance payments, the sharing of welfare costs and grants to municipalities with no regard for the municipal view.

(a) Areas of Cooperation

If the governments of Canada want an effective system of public assistance, they must cooperate in:

- (a) Clearly defining what constitutes 'need'. No amount of coordinative effort or refinement of procedures can eliminate the inequalities resulting from a welfare system which requires each municipality and its welfare workers to interpret ambiguous and ill-defined policies;

- (b) Establishing a formula which recognizes varying provincial needs and abilities in paying for public assistance programs;
- (c) The implementation of federal economic policy to fairly distribute the social costs of such policies; and
- (d) The development of new approaches to public assistance as Canada undergoes the anticipated social dislocation resulting from accelerating urbanization.

Such cooperation can be effected in many ways. It can range from full integration of services under one government's direction to ongoing dialogue between the governments involved in the strategic, tactical and operational aspects of welfare policy. Given the present constitutional division of powers over public assistance programs, it is necessary and desirable to opt for ongoing dialogue between the three levels of government.

Failure to establish such a dialogue will ensure that the overall structure of public assistance efforts remains one of extraordinary complexity, especially in operational terms, in our communities. Indeed, the structure will continue to consist of unrelated efforts initiated by the three levels of government and a great host of private organizations. The result will be that the Canadian taxpayer will not receive value for his tax dollar and those in real need will suffer from such governmental inaction.

Given the necessity for on-going tri-level discussion, the municipalities of Canada suggest the following for consideration and discussion.

- (a) The designing and implementation of measures to improve the existing public assistance machinery.
- (b) The designing and implementation, on an experimental basis in selected communities, of new and more effective delivery mechanisms for existing welfare programs.
- (c) An investigation of alternative public assistance systems.

To illustrate the types of issues involved, we offer, for discussion, the following suggestions:

(a) Improvements to the Existing Public Assistance Machinery

- (i) Consider: The assumption by the federal government of total financial responsibility for all income support programs for persons on public assistance, including unemployed employables.

Rationale:

- (a) Federal immigration, economic and regional policies have a major effect on the number of Canadians receiving social assistance income support.
- (b) Federal assumption of this responsibility will create a more consistent and equitable administration across Canada.
- (c) It will handle the problem of increased mobility for Canadians.
- (d) It will reduce the heavy burden faced by major urban areas, such as Vancouver, which become the reception areas for such internal migration.

- (e) Provinces and municipalities, with the greatest need but the least means to support deserving citizens, will be aided in their attempts to develop their communities. Funds released from income support programs will be available for innovative initiatives.
  - (f) At present, the federal government pays almost 80% of all income support costs in Canada. The remaining 20% represents a major strain on many provinces and municipalities. The acceptance of this responsibility by the federal government will not be a strain on its fiscal capacity.
- (ii) Consider: 'Work incentives' for persons receiving public assistance should be greatly increased to encourage recipients to find at least part-time employment.

Rationale:

At present, work incentives vary from \$20-40 a month before assistance is cut back.

- (a) The level of incentives fails to compensate for necessary expenses, like transportation and meals away from home, which must be incurred to maintain employment.
- (b) Present incentives often fail to take account of family size and, accordingly, 'need'.
- (c) A sliding scale system based on a % of family income will more effectively serve as a work incentive.



- (iii) Consider: The creation of 'service' jobs for welfare recipients and other members of the unemployed. Such jobs could include child care work, case aid assistance, and low cost housing inspection.\*

Rationale:

- (a) A communications problem exists inside the welfare system. It is to be found in the relationship between welfare worker and welfare recipient. This relationship is viewed as a superior-inferior one. 'Service' jobs will allow communication among equals which, it is to be expected, will remove much hostility in the inter-face between the system and the recipient.
  - (b) Given continuing job shortages in many areas of the country, such a program will allow continuing work experience and a sense of accomplishment for the unemployed.
  - (c) At present, a manpower shortage exists in the supply of welfare workers. Such a system of 'service' jobs will supply low-cost personnel who require employment.
  - (d) The system could be based on 'in-house' training of selected recipients. Such persons would be allowed the maximum work incentive applicable, given their family situation.
- (iv) Consider: That all welfare payments and all government transfers to individuals include an appropriate cost-of-living allowance.

---

\* Income Maintenance, a Critical Appraisal of the Existing Program and an Exploration of Alternatives, presented by Staff of Social Planning and Halifax Social Services, City of Halifax, Nov., 1970. p. 10.

Rationale:

- (a) At present most transfers do not allow for cost-of-living increases.
- (b) The hardest hit by inflation are those on fixed incomes. Welfare recipients are such persons.
- (v) Consider: The assumption by the provinces of all financial responsibility for statutory services, such as child welfare, juvenile courts, financial services and others.

Rationale:

- (a) Given the Alberta experience of 1966, the assumption of such responsibility allows municipalities, given their history and the desire of their citizens, to search for new roles in the field of public assistance. An example of such roles is the introduction of preventative services like family counselling, neighbourhood information systems, and the coordination of community activities. The removal of the financial responsibility for statutory services will supply the funds to introduce such systems.
- (b) \*New Delivery Mechanisms
  - (i) Consider: Widespread experimentation with community social service centres.
    - Community social service centres have been operating in Calgary since 1966 and in Edmonton since 1971. Four such centres are operating now with many more proposed

---

\* The recent report of the Community Health Centre project to the Conference of Health Ministers (The Hasting Report) has supported the need for experimentation with such community social service centres in conjunction with community health centres, July 21, 1972.

for the near future.

The object of community centres is two-fold:

(a) To offer preventative social services to the community.

A preventative service is one which aids and assists people facing personal, social or economic problems before such problems reach crisis proportions. Assistance is available at the request of the individual or the family. It must not be imposed from above. This is based on the premise that individuals are better aware of their own problems and will request aid if it is available. This is the functioning philosophy of such centres. At present, most services are offered only after a crisis has occurred, e.g. marriage breakdown, delinquency, financing insolvency.

(b) To assist the person as a human being, not as a 'case' with a specific problem as defined by legislation and bureaucratic practice. This is known as the 'human development' approach to public assistance.

If the object of such centres is prevention and human development, their functioning principle is the integration of services to deal with the whole person. Today, the various social services are offered in as many different offices as there are programs. This narrow 'one problem - one program - one office' approach forces those in need of assistance to travel far and wide to gain the 'package' of program assistance they require. It also keeps those whose job it is to assist the needy, ignorant of the practices, the responsibilities and even the existence of other public and private agencies who are also assisting those in need. By combining the major services of government under 'neighborhood' or community centres, those in

need travel to only one location. Those who administer the legal, economic and social services gain a working knowledge of other aspects and programs of the public assistance system. And most important, they gain a comprehensive view of the needs of those they aid.

Another possible feature of such community centres is the inclusion of community information facilities within the overall community centre. Such information offices should be 'demand' oriented, i.e. the citizen requests a specific piece of information. The 'dynamics' of such information services provides the demand pattern of a community over time, in that problems requiring information indicate the changing areas of 'need' in the community. As this pattern of need alters, the community centre can adjust the range of basic services offered. For example, consider a wealthy, downtown neighborhood which with the passage of years changes into a less affluent area. A community information office would identify the changes in the community's composition by noticing the switch of 'kinds' of information requests concerning services to wealthy citizens, involving cultural and social-oriented questions, to questions involving assistance to those less able to afford basic services on the private market. The example of the wealthy purchasing private legal services, vis-à-vis the need for legal assistance by the less affluent of our society, illustrates such a 'shift' in demand.

Evidence of changing societal needs supplies a much needed 'feedback' system which is lacking in the present public assistance mechanism.

Community social service centres also offer an effective technique to coordinate the activities of private organizations

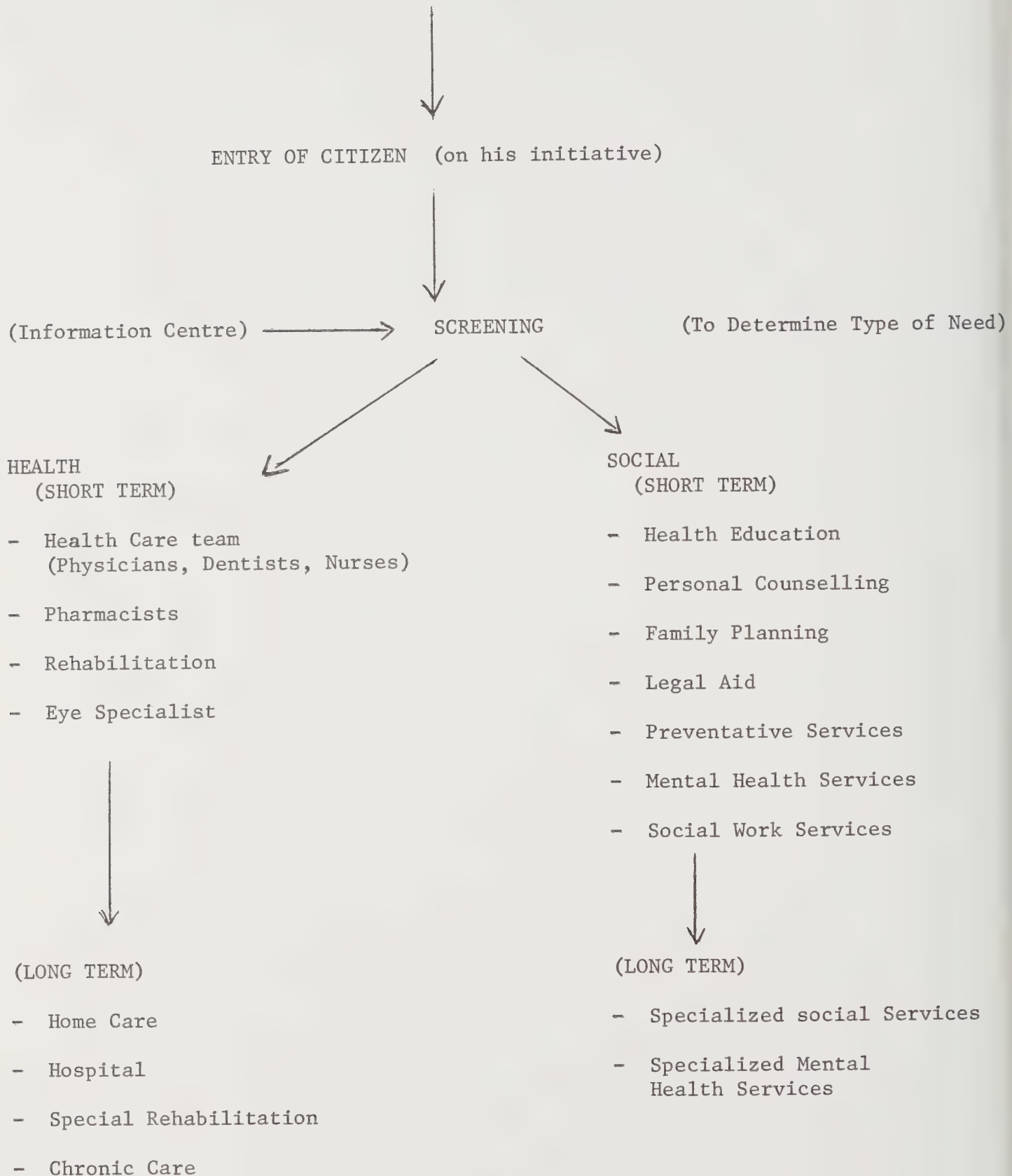
which wish to assist those facing specific social or health needs. As the accompanying diagram indicates, a centre can act as a screen to separate those requiring intensive, specialized and long term assistance from those requiring less intensive, short term help. By directing those in special need to private organizations supplying specific services, a rationalization of existing private-public overlap and competition can be achieved.

While not exhausting the possible range of services available at such community social service centres, it is obvious that widespread experimentation with the various types of CSSC is justifiable.

In the Calgary and Edmonton experiments, it was local government which initiated and developed the program. It is at the level of person-to-person services that local government finds its real strength. Given the range of differences within and between cities, only local government can concentrate on the 'needs' of the neighborhood. Provincial and Federal Governments, because of the 'breadth' of their jurisdictions, encompassing many cities and many differences, must design policy on the 'lowest common denominator' principle. Every level of government must reflect the needs of its electorate. In a provincial legislature, the people are represented as the citizens of the province. The interplay of differing local problems is resolved in policy which is usually general to the province and not specific to the municipality or the neighborhood.

It is necessary for policy to be interpreted in the context of its impact. Social services impact at the community level. To properly define the necessary package of services requires the perceptions of leaders whose political interests lie in that community. A provincial or federal representative is, to a great



COMMUNITY SOCIAL SERVICE CENTRE

extent, the foreign minister of the community as it relates to the external political and social environment. It is the local representative who serves as the minister of the interior.

The role of local government in the development of community centres is essential. It must provide the means for the community to define its wants and needs. Such 'local fine-tuning' is essential in order that the general policy of provincial governments does not treat identically differing situations requiring differing solutions.

### (c) Policy Alternatives

As Canadian Society changes, the old view of public assistance as a privilege must be altered. Increasingly, we must consider such assistance as being the right of all citizens. In this light, it is necessary to investigate new programs and new approaches.

It is suggested that a tri-level task force be established to investigate 'The Social Needs of the New Canada'.

Topics for investigation could include:

#### (i) The Role of Local Initiative, Opportunities for Youth, and New Horizons Programs in the New Canada.

- The social impact of such innovative programs on the municipalities of Canada must be investigated. Properly administered and implemented, these programs are a positive tool in the self-actualization of the citizen. If consultation and consensus are not achieved, these programs will continue to be disruptive of municipal

attempts to foster dialogue and development in their communities.

(ii) Local Government and the Sense of Community.

- Local government, due to its immediacy to Canadians, can be the chief agent in developing a new sense of community in Canadian cities and towns. If local government becomes the administrative tool of the provinces, this crucial role in the stability of Canadian society will be left vacant. Which path do Canadians want their governments to follow?

(iii) Guaranteed Annual Income: Myth or Inspiration.

- Much has been written concerning the Guaranteed Annual Income concept, but a full investigation of its social, economic and political impact on Canadian society is needed. All three levels of government have a stake in the introduction of such a system. Is the Guaranteed Annual Income a myth which should be laid to rest? Is it an inspiration which will fundamentally assist Canadian society?

(iv) Rural Canada and the Post-Industrial Society.

- What role do rural communities have in the emerging post-industrial society? Is the beauty and tranquility which characterize so much of rural Canada to be forgotten? Does rural Canada offer alternatives to the urban centre?

(d) Conclusion

While Canadian society has come a long way from the bread-lines of the 30's, the future will see greater experimentation before the public assistance system reaches a final solution. If we are to effectively experiment, it is necessary for the strategic, tactical and operationalizing decision-makers to co-ordinate, monitor and evaluate the progress of the public assistance system in order to achieve its objective of allowing all Canadians to contribute to the development of their country - each according to his ability.

## Appendix I

### Canadian Federation of Mayors and Municipalities

#### EXECUTIVE COMMITTEE

PRESIDENT:	Mayor D.G. Newman, Whitby, Ontario.
VICE-PRESIDENT:	Mayor J.W. Bird, Fredericton, New Brunswick.
PAST-PRESIDENT:	Mayor I.G. Dent, Edmonton, Alberta.
Committee Chairmen:	Mayor I.G. Dent, Edmonton, Alberta, Structure of Local Government
	Mayor M.S. Evers, New Westminster, British Columbia, Finance and Economics
	Maire G. Lamontagne, Québec, Québec, Community Development (and Housing)
	Councillor B.R. Wolfe, Winnipeg, Manitoba, Transportation and Communications
	Mayor (Mrs.) J.E. Bigelow, London, Ontario, Environmental Protection
	Mayor W.R. Fitzgerald, Halifax, Nova Scotia, Recreation and Leisure



Committee on  
STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT

Chairman: I.G. DENT, Mayor  
Edmonton, Alberta

Vice-Chairman: F.W. HENNE, Mayor  
Yellowknife, North West Territories

Members: R.W. PRITTIE, Mayor  
Burnaby District, British Columbia

D.A. YANOFSKY, Councillor  
Winnipeg, Manitoba  
Past-President, M.A.U.M.

M.J. JOHNSON  
Pembroke, Ontario  
President, A.C.R.O.

D. COOLICAN  
Ottawa, Ontario  
Chairman,  
Regional Municipality of Ottawa-Carleton

J.M. MOREAU, Maire  
Verchères, Québec  
Président, U.C.C.Q.

N.F. MURPHY, Mayor  
Corner Brook, Newfoundland

C.W. CHICHESTER, Alderman  
Lethbridge, Alberta.

Oct. 16/72

Committee on  
FINANCE AND ECONOMICS

Chairman: M. EVERS, Mayor  
New Westminster, British Columbia

Vice-Chairman: A. PHILLIPS, Alderman  
Vancouver, British Columbia

Members: H.S. SEARS, Mayor  
Saskatoon, Saskatchewan

R. WANKLING, Councillor  
Winnipeg, Manitoba

L.E. COOKE, Mayor  
Barrie, Ontario

D. ROTENBERG, Alderman  
Toronto, Ontario

M. ROBIDAS, Maire  
Longueuil, Québec

R. BEAUDIN, Maire  
Ste-Foy, Québec

W.T. McRAE, Mayor  
Campbellton, New Brunswick  
Past-President, C.N.B.

R.J. THORNHILL, Mayor  
Dartmouth, N.S.

D.A. MUNROE, Mayor  
Glace Bay, Nova Scotia

Oct. 16/72

Committee on  
COMMUNITY DEVELOPMENT

Chairman: G. LAMONTAGNE, Maire  
Québec, Québec

Vice-Chairman: CLOVIS LANGLOIS, Maire  
Boucherville, Québec  
Président-sortant, U.M.Q.

Members: H. RANKIN, Alderman  
Vancouver, British Columbia

P. PETRASUK, Alderman  
Calgary, Alberta  
President, A.U.M.A.

W.A. BAILEY, Mayor  
Yorkton, Saskatchewan

R.A. IRWIN, Mayor  
Sault Ste. Marie, Ontario

A.M. CAMPBELL  
Toronto, Ontario  
Chairman,  
Municipality of Metropolitan Toronto

I.S. SETTLE, Warden  
County of Halifax, Nova Scotia

R.A. GUIMOND, Mayor  
Edmundston, New Brunswick

Oct. 16/72

Committee on

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

Chairman: B.R. WOLFE, Councillor  
Winnipeg, Manitoba

Vice-Chairman: A.J. WYBREW, Mayor  
Whitehorse, Yukon

Members: H.D. WILSON, Alderman  
Vancouver, B.C.

H.G.R. WALKER, Mayor  
Regina, Saskatchewan

P.D. BLUNDY, Mayor  
Sarnia, Ontario

P. BENOIT, Mayor  
Ottawa, Ontario

R. LOCKHART, Mayor  
Saint John, New Brunswick

W.G. ADAMS, Mayor  
St. John's, Newfoundland

E. LALANDE, Mayor  
Pierrefonds, Québec

Sept. 13/72

Committee on

ENVIRONMENTAL PROTECTION

Chairman: JANE BIGELOW, Mayor  
London, Ontario

Vice-Chairman: J.J. FABRO, Mayor  
Sudbury, Ontario

Members: H.A. CURTIS, Mayor  
Saanich District, British Columbia

G.H. DAVISON, Alderman  
Medicine Hat, Alberta

W. MYSAK, Mayor  
Canora, Saskatchewan  
President, S.U.M.A.

E.A. HORTON, Mayor  
Etobicoke Borough, Ontario

R. MALAISON, Maire  
Kénogami, Québec

R.C. ATHERTON, Councillor  
Greenwood, Nova Scotia  
President, U.N.S.M.

E.M. MacRAE, Mayor  
Charlottetown, Prince Edward Island

W.W. WALTON, Alderman  
Yellowknife, North West Territories



Committee on

RECREATION AND LEISURE

Chairman:	W.R. FITZGERALD, Mayor Halifax, N.S.
Vice-Chairman:	H.G. HARNETT, Councillor Corner Brook, Newfoundland Past-President, N.L.F.M.
Members:	F.W. LAIRD, Mayor Penticton, British Columbia
	R.M. GIBBON, Mayor St. Albert, Alberta
	W.H. WILTON, Mayor Brandon, Manitoba
	J.R. SCOTT, Mayor Belleville, Ontario President, A.M.O.
	JUNE MARKS, Alderman Toronto, Ontario
	S. DESNOYERS, Maire Dorval, Québec
	P. BERNIER, Maire Drummondville, Québec
	J.E. PASCOE, Mayor Moose Jaw, Saskatchewan















Comité sur les

FINANCES ET L'ECONOMIE

Président:

M. EVERS, Mayor  
New Westminster, B.C.

Vice-président:

A. PHILLIPS, Alderman  
Vancouver, B.C.

Membres:

H.S. SEARS, Mayor  
Saskatoon, Sask.

R. WANKLING, Councillor  
Winnipeg, Man.

L.E. COOKE, Mayor  
Barrie, Ont.

D. ROTTENBERG, Alderman  
Toronto, Ont.

M. ROBIDAS, Maire  
Longueuil, P.Q.

R. BEAUDIN, Maire  
Ste-Foy, P.Q.

W.T. McRAE, Mayor  
Past-President, C.N.B.  
Campbellton, N.B.

R.J. THORNHILL, Mayor  
Dartmouth, N.S.

D.A. MUNROE, Mayor  
Glace Bay, N.S.

Oct. 16/72

Comité sur le

DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES

Président:

G. LAMONTAGNE, Maire  
Québec, P.Q.

Vice-président:

CLOVIS LANGLOIS, Maire  
Président, U.M.Q.  
Boucherville, P.Q.

Membres:

H. RANKIN, Alderman  
Vancouver, B.C.

P. PETRASUK, Alderman  
Président, A.U.M.A.  
Calgary, Alta.

W.A. BAILEY, Mayor  
Yorkton, Sask.

R.A. IRWIN, Mayor  
Sault Ste. Marie, Ont.

A.M. CAMPBELL, Chairman  
Municipality of Metropolitan Toronto  
Toronto, Ont.

I.S. SETTLE, Warden  
County of Halifax, N.S.

R.A. GUINOND, Mayor  
Edmundston, N.B.

Oct. 16/72

Président:

B.R. WOLFE, Councillor  
Winnipeg, Man.

Vice-président:

A.J. WYBREW, Mayor  
Whitehorse, Yukon

Membres:

H.D. WILSON, Alderman (t.b.c.)  
Vancouver, B.C.

H.G.R. WALKER, Mayor  
Regina, Sask.

P.D. BLUNDY, Mayor  
Sarnia, Ont.

P. BENOIT, Mayor  
Ottawa, Ont.

R. LOCKHART, Mayor  
Saint John, N.B.

W.G. ADAMS, Mayor  
St. John's, Nfld.

E. Lalonde, Mayor  
Pierrefonds, P.Q.



Comité sur la

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Président:

JANE BIGELOW, Mayor  
London, Ont.

Vice-président:

J.J. FABRO, Mayor  
Sudbury, Ont.

Membres:

H.A. CURTIS, Mayor  
Saatch District, B.C.

G.H. DAVISON, Alderman  
Medicine Hat, Alta.

W. MYSAK, Mayor  
President, S.U.M.A.  
Canora, Sask.

E.A. HORTON, Mayor  
Etobicoke Borough, Ont.

R. MALAISON, Maire  
Kenogami, P.Q.

R.C. ATHERTON, Councillor  
President, U.N.S.M.  
Greenwood, N.S.

E.M. MacRAE, Mayor  
Charlottetown, P.E.I.

W.W. WALTON, Alderman  
Yellowknife, N.W.T.

Sept. 13/72

Comité sur la

RECREATION ET LES LOISIRS

Président:

W.R. FITZGERALD, Mayor  
Halifax, N.S.

Vice-président:

H.G. HARNETT, Councillor  
Past-President, N.L.F.M.  
Corner Brook, Nfld.

Membres:

F.W. LAIRD, Mayor  
Penticton, B.C.

R.M. GIBBON, Mayor  
St. Albert, Alta.

W.H. WILTON, Mayor  
Brandon, Man.

J.R. SCOTT, Mayor  
President, A.M.O.  
Belleville, Ont.

JUNE MARKS, Alderman  
Toronto, Ont.

S. DESNOYERS, Maire  
Dorval, P.Q.

P. BERNIER, Maire  
Drummondville, P.Q.

J.E. PASCOE, Mayor  
Moose Jaw, Sask.

Oct. 16/72

Comité sur la  
STRUCTURES DES GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX

Président:

I.G. DENT, Mayor  
Edmonton, Alta.

Vice-président:

F.W. HENNE, Mayor  
Yellowknife, N.W.T.

Membres:

R.W. PRITTE, Mayor  
Burnaby District, B.C.

D.A. YANOFISKY, Councillor  
Past-President, M.A.U.M.  
Winnipeg, Man.

M.J. JOHNSON  
President, A.C.R.O.  
Pembroke, Ont.

D. COOLICAN, Chairman  
Regional Municipality of Ottawa-Carleton  
Ottawa, Ont.

J.M. MOREAU  
President, U.C.C.Q.  
Verchères, P.Q.

N.F. MURPHY, Mayor  
Corner Brook, Nfld.

C.W. CHICHESTER, Alderman  
Lethbridge, Alta.

Oct. 16/72

APPENDICE I

COMITE EXECUTIF

PRESIDENT: Mayor D.G. Newman, Whitby, Ontario.  
VICE-PRESIDENT: Mayor J.W. Bird, Fredericton, New Brunswick.  
PRESIDENT-SORTANT: Mayor I.G. Dent, Edmonton, Alberta.

Présidents des comités: Mayor I.G. Dent, Edmonton, Alberta,  
Structure des gouvernements municipaux

Mayor M.S. Evers, New Westminster,  
British Columbia,  
Finances et économie

Maire G. Lamontagne, Québec, Québec,  
Développement des collectivités (et logement)  
Councillor B.R. Wolfe, Winnipeg, Manitoba,  
Transport et communications

Mayor (Mrs.) J.E. Bigelow, London, Ontario,  
Protection de l'environnement

Mayor W.R. Fitzgerald, Halifax, Nova Scotia,  
Récréation et loisirs

(d) Conclusion

La société canadienne a parcouru un long chemin depuis les années 30, époque où l'on faisait la queue pour le pain. Il n'empêche que, sur le plan de l'aide sociale, il faudra à l'avenir pousser l'expérience plus à fond pour aboutir à une solution définitive. Pour réussir, il faut que ceux qui prennent les décisions au niveau de la stratégie, de la tactique et de l'action concrète, surveillent et évaluent les progrès de l'aide sociale en vue d'atteindre son objectif: amener tous les Canadiens, chacun selon ses capacités, à contribuer au développement de leur pays.



briser les efforts déployés par les municipalités pour promouvoir le dialogue et développer leurs communautés.

(ii) L'administration municipale et l'esprit communautaire.

- L'administration municipale du fait qu'elle est un

contact même des Canadiens, est en mesure de jouer un

rôle primordial pour renouveler l'esprit communautaire

dans les villes et les métropoles canadiennes. Si

elle devient, en quelque sorte, le bras administratif

des provinces, cette fonction cruciale dans la stabilité

de la société canadienne restera sans titulaire. Quelle

orientation les Canadiens veulent-ils pour leurs

gouvernements?

(iii) Revenu annuel garanti: mythe ou force d'entraînement?

- On a beaucoup écrit sur la notion de revenu annuel

garanti, mais une étude approfondie de ses répercus-

sions sociales, économiques et politiques sur la

société canadienne s'impose. Les trois instances

administratives ont des intérêts en jeu dans

l'instauration d'un tel programme. Est-ce que le

revenu annuel garanti est un mythe que l'on devrait

laisser dormir ou est-ce une force d'entraînement

essentielle à la société canadienne?

(iv) Le Canada rural et la société postindustrielle.

- Quel rôle sont appelées à jouer les collectivités

rurales dans la société postindustrielle qui se

fait jour? Faut-il négliger la beauté et la tran-

quillité qui caractérisent dans une large mesure,

le Canada rural? Est-ce que le Canada rural

constitue une solution de rechange par rapport

au centre urbain?

extérieures de la localité quant à l'environnement politique et social, mais c'est le représentant municipal qui fait office de ministre de l'Intérieur.

Le rôle de l'administration municipale dans la mise en place de centres communautaires est essentiel. Il lui appartient de fournir à la communauté les moyens de préciser ses désirs et ses besoins. Une telle méthode de "syntonisation municipale" est indispensable pour que la politique globale des gouvernements provinciaux ne traite pas de la même façon des situations différentes demandant des solutions différentes.

#### (c) Les choix politiques

Au fur et à mesure que la société canadienne évolue, il faut reconsidérer la vieille notion de l'aide sociale vue comme un privilège. De plus en plus, il importe de la tenir pour un droit dévolu à tous les citoyens, d'où la nécessité d'envisager de nouveaux programmes, de nouvelles formules.

Il est donc proposé la constitution d'un groupe de travail chargé d'étudier "Les besoins sociaux du nouveau Canada".

En voici un ordre du jour possible:

#### (1) Le rôle des programmes d'initiatives locales, de

#### Perspectives Jeunesse et de Nouveaux Horizons.

- On doit étudier les répercussions sociales de programmes aussi innovateurs sur les municipalités du Canada. Bien administrés et bien mis en oeuvre, ceux-ci aident vraiment le citoyen à se réaliser. En revanche, faute de concertation et d'unanimité, ces programmes continueront à

INSCRIPTION DU CITOYEN (de sa propre initiative)

(Centre d'information) ENTREVIEW (Pour déterminer le genre de besoins)

BESOINS SANITAIRES

(A COURT TERME)

- Equipe de soins sanitaires (médecins, dentistes, infirmières)

- Pharmaciens

- Réadaptation

- Ophtalmologiste

- Education sanitaire
- Conseils personnels
- Planification familiale
- Assistance judiciaire
- Services préventifs
- Services d'hygiène mentale
- Services de travailleurs sociaux

(A COURT TERME)

BESOINS SOCIAUX

(A LONG TERME)

- Soins à la maison

- Hôpital

- Réadaptation spéciale

- Soins chroniques

- Services sociaux spécialisés
- Services spécialisés d'hygiène mentale

(A LONG TERME)

Pour interpréter un choix politique, il faut penser à ses répercussions. Celles des services sociaux se font précisément sentir au niveau local. Lorsqu'il s'agit de définir l'importance globale des services nécessaires, il faut l'avis des dirigeants locaux. Le représentant provincial ou fédéral est, dans une large mesure, le ministre des Affaires

donné.

à toute la province, et non particulière à une municipalité ou à un quartier municipaux sont pris en compte par une politique habituellement générale celui de la province. Les effets réciproques des différents problèmes citoyens. Dans un Parlement provincial, le peuple représente, c'est commun". Chaque niveau de gouvernement doit répondre aux besoins de ses terminer leur politique d'après le principe du "plus petit dénominateur villes nombreuses et où bien des différences se manifestent, doivent de fédéral, vu l'étendue des territoires de leur ressort, territoires à les "besoins" de tel ou tel quartier. Les gouvernements provinciaux et villes et d'une ville à l'autre, elle seule peut axer ses efforts sur toute sa mesure. Etant donné les différences existant à l'intérieur des C'est au niveau des services personnels que cette administration donne c'est l'administration municipale qui a lancé et mis en oeuvre le programme. Dans le cas des expériences tentées à Calgary et à Edmonton,

est justifiable.

toutefois épuiser toute la gamme des services offerts à de tels centres, différents genres de centres communautaires de services sociaux, sans Il est évident qu'un vaste programme de mise à l'essai des liers vers des organismes privés offrant des services spécialisés. concurrencent, on pourrait diriger les gens qui ont des besoins particuliers services actuels, privés et publics, qui font double emploi et se dégradable et pour de courte période seulement. Pour rationaliser spécialisée et à long terme, de ceux qui ont besoin d'une aide moins consistante à faire le départ entre ceux qui ont besoin d'une assistance intensive, particuliers. Comme l'indique le diagramme ci-joint, un centre peut servir qui désirent aider ceux qui ressentent des besoins sociaux et sanitaires

les fonctions ou même l'existence d'autres organismes publics ou privés qui s'occupent également d'aide sociale. Grâce au regroupement des principaux services publics dans les centres communautaires ou de "quartier", les personnes dans le besoin n'ont à se déplacer qu'une fois. Les responsables des services juridiques, économiques et sociaux acquièrent une connaissance pratique des autres aspects et programmes du régime d'aide sociale, et surtout, ils comprennent globalement les besoins de ceux qu'ils aident.

Autre avantage éventuel de ces centres communautaires: on y

offre, dans le cadre général de l'organisation, des services de renseignement aux administrés. Ces bureaux de renseignements devraient être établis en fonction de la demande, car chaque citoyen recherche des renseignements particuliers. La "dynamique" de ces bureaux permet d'établir la structure de la demande au cours du temps, car les problèmes qui suscitent les questions sont le miroir des différents secteurs où les besoins de la communauté changent. Au fur et à mesure que ceux-ci varient, le centre communautaire peut modifier l'éventail des services de base qu'il offre. Par exemple, imaginez un quartier aisé du centre-ville qui, au fil des ans, s'appauvrit. Un bureau de renseignements communautaire pourrait s'apercevoir des changements dans la composition du quartier en remarquant que les demandes de renseignements, d'ordre culturel et social, faites par une classe riche font place à des questions relatives à l'assistance aux moins favorisés incapables de payer des services de base sur le marché privé. Le contraste de l'homme riche qui paie des services juridiques privés face aux défavorisés de notre société qui ont besoin d'assistance judiciaire illustre bien un tel "décalage" de la demande.

Etant donné l'évolution des besoins de la société, la nécessité d'un système de "rétroaction" se fait particulièrement sentir, système qui fait défaut au mécanisme d'assistance sociale.

Les centres communautaires de services sociaux offrent également une méthode efficace de coordonner les activités d'organismes privés



Les centres communautaires poursuivent un double but:

(a) Offrir à la collectivité des services sociaux préventifs.

Un service préventif est celui qui aide et secourt les gens qui se heurtent à des problèmes personnels, sociaux ou économiques avant que ceux-ci n'atteignent une phase critique. L'aide, fournie à la demande de l'individu ou de la famille, ne doit pas venir d'organismes supérieurs. Cela suppose que l'individu est le plus en mesure de saisir ses propres problèmes et qu'il fait appel à l'aide mise à sa disposition. Voilà le principe qui gouverne le fonctionnement de ces centres. A l'heure actuelle, les services ne sont en général offerts qu'après que les problèmes atteignent leur paroxysme, par exemple, la faillite d'un mariage, la délinquance, l'insolvabilité.

(b) Traiter l'assisté comme un être humain et non comme

un "cas" ayant un problème particulier défini en terme juridiques et suivant des méthodes bureaucratiques. L'aide sociale est ainsi conçue en fonction de l'épanouissement humain.

Etant donné qu'ils visent à offrir des services préventifs et à permettre l'épanouissement humain, ces centres doivent fonctionner suivant le principe d'un regroupement des services de manière à satisfaire les besoins globaux de la personne. De nos jours, les services sociaux sont dispensés dans autant de bureaux qu'il y a de programmes. Cette conception restrictive -- un problème -- un programme -- un bureau -- oblige ceux qui ont besoin d'aide à de nombreux déplacements pour bénéficier de tous les programmes dont ils ont besoin. En outre, cela ne permet pas à ceux qui sont chargés de les aider de connaître les usages,

Raisonnement:

- (a) Actuellement, la plupart des transferts ne tiennent pas compte des hausses du coût de la vie.
- (b) L'inflation frappe le plus durement les personnes à revenu fixe, dont les assistés sociaux.

- (v) A considérer: Que les provinces assument tout le financement des services prévus par la loi, comme l'aide à l'enfance, les tribunaux pour mineurs et les services financiers.

Raisonnement:

- (a) Vu l'expérience de l'Alberta en 1966, cela permet aux municipalités, étant donné leurs antécédents et les vœux de leurs administrés, de se définir de nouvelles fonctions dans le domaine de l'aide sociale, d'instituer par exemple des services préventifs d'orientation familiale ou centres de renseignements de quartier, et de coordonner les activités locales. Déchargées du financement des services prévus par la loi, les municipalités disposeront des fonds nécessaires à la réalisation de tels programmes.

(b) \*Nouveaux mécanismes d'application

- (i) A considérer: L'expérience généralisée des centres communautaires de services sociaux.

- Les centres communautaires de services sociaux fonctionnent à Calgary depuis 1966 et à Edmonton depuis 1971. Il existe actuellement quatre centres et on prévoit d'en créer bien d'autres dans un avenir prochain.

---

\* Le dernier compte rendu sur le projet de centre de santé communautaire (21 juillet 1972) à la Conférence des ministres de la Santé (Rapport Hastings) a bien montré qu'il conviendrait de mettre à l'essai ces centres communautaires de services sociaux conjointement avec des centres communautaires de santé.

\* Income Maintenance, a Critical Appraisal of the Existing Program and an Exploration of Alternatives. (Le maintien du revenu, examen critique du programme existant et des solutions possibles), présenté par le personnel de la planification sociale et des services sociaux d'Halifax, Halifax, novembre 1970, p. 10.

(iv) A considérer: Que toutes les prestations d'aide sociale et tous les transferts consentis par l'Etat aux particuliers comportent une allocation convenable pour le coût de la vie.

(d) On pourrait former "sur le tas" les bénéficiaires choisis. Ceux-ci recevraient l'encouragement au travail maximum en regard à leur situation familiale.

(c) A l'heure actuelle, on manque de candidats aux fonctions d'assistant social. Grâce à la création d'emplois de service, on trouverait un personnel peu coûteux et désireux de travailler.

(b) Etant donné la pénurie constante d'emplois dans un nombre de régions, ce programme permettrait aux chômeurs de continuer à acquérir une expérience de travail et leur donnerait le sentiment de faire quelque chose.

(a) Il existe un problème de communication dans l'organisation de l'aide sociale, au niveau des rapports entre assistants et assistés sociaux. On y voit en effet des rapports de supérieur à inférieur. Les emplois de "service" permettraient une communication d'égal à égal, ce qui éliminerait, en principe, une bonne partie de l'hostilité qui provient de la confrontation entre l'organisation et le bénéficiaire.

Raisonnement

(iii) A considérer: Créer des emplois de service pour les assistés sociaux et d'autres groupes de chômeurs, comme, notamment, des postes de garde d'enfants, d'aide ponctuelle et d'ins-  
pection des logements à loyers modiques.\*

- (e) Les provinces et les municipalités, où le besoin d'aider les citoyens qui le méritent se manifeste au plus haut point mais où les moyens nécessaires sont les plus faibles, seront appuyées dans leur tentative de mettre leurs localités en valeur. On pourra ainsi consacrer les crédits libérés par les programmes de soutien du revenu à des initiatives originales.
- (f) A l'heure actuelle, l'administration fédérale assume près de 80 p. 100 des frais de soutien du revenu au Canada. Les restants 20 p. 100 constituent une charge écrasante pour bon nombre de provinces et de municipalités. En assumant une responsabilité totale, le fédéral n'imposera pas un lourd fardeau à ses ressources fiscales.
- (ii) A considérer: Augmenter de façon substantielle les "encouragements au travail" accordés aux assistés sociaux pour les inciter à trouver au moins des emplois à temps partiel.

Raisonnement:

- Les encouragements au travail varient à l'heure actuelle entre \$20 et \$40 par mois avant que l'aide ne soit supprimée.
- (a) Les encouragements accordés ne compensent pas les dépenses inévitables, comme le transport et les repas pris à l'extérieur, qui vont de pair avec un emploi.
- (b) Les encouragements actuels ne tiennent pas compte bien souvent de la taille de la famille et donc du "besoin".
- (c) Une échelle mobile fixée en fonction du pourcentage du revenu familial constituerait un meilleur régime d'encouragement au travail.

- (a) La conception et la mise à exécution de moyens visant à améliorer le mécanisme actuel de l'aide sociale.
- (b) La conception et la mise à exécution, à titre expérimental, dans certaines localités choisies, de mécanismes d'application nouveaux et plus efficaces pour les programmes d'aide sociale existants.
- (c) Un examen d'autres systèmes d'aide sociale possibles.

Afin d'illustrer certains aspects de cette question, nous proposons que soient discutés les points suivants:

(a) Amélioration du mécanisme actuel d'aide sociale

- (1) A considérer: que l'administration fédérale assume toute la responsabilité financière des programmes de soutien du revenu destinés aux assistés sociaux ainsi qu'aux chômeurs employables.

Raisonnement:

- (a) La politique fédérale en ce qui a trait à l'immigration, à l'économie et aux régions a une grande incidence sur le nombre de Canadiens qui reçoivent un soutien du revenu au titre de l'aide sociale.
- (b) En assumant cette responsabilité, le fédéral assurera une gestion plus cohérente et plus équitable de ces programmes partout au Canada.
- (c) Cela contribuera à la solution des problèmes découlant de la mobilité accrue des Canadiens.
- (d) On allégera ainsi les lourdes charges qui pèsent sur les grandes agglomérations urbaines comme Vancouver, points de destination de ces migrations internes.



et ses travailleurs sociaux à interpréter des politiques ambiguës et mal définies.

- (b) Etablir une formule tenant compte des différences existant d'une province à l'autre en matière de besoins et de capacité de financer des programmes d'assistance sociale. Mettre en oeuvre une politique économique fédérale qui répartisse équitablement les coûts sociaux de ces programmes.
- (d) Instituer de nouvelles méthodes d'assistance sociale alors que le Canada traverse une période de désintégration sociale résultant d'une urbanisation accélérée.

La collaboration peut prendre diverses formes, depuis une intégration complète des services sous l'autorité d'un seul gouvernement, jusqu'à un dialogue constant entre les administrations chargées des aspects stratégiques, tactiques ou fonctionnels de la politique de bien-être. Etant donné, aux termes de la constitution la division actuelle, des pouvoirs à l'égard des programmes d'assistance publique, il s'avère nécessaire et souhaitable de choisir le dialogue constant entre les trois niveaux de l'administration.

A défaut d'un tel dialogue, l'organisation globale de l'assistance sociale demeurera pour nos collectivités d'une extraordinaire complexité, notamment sur le plan de la mise en oeuvre. A vrai dire, ce sera un tissu d'efforts dispersés, pour les trois échelons de l'administration, ainsi que pour un grand nombre d'organismes privés. En conséquences, le contribuable Canadien ne recevra pas pleine valeur en retour de son écot et les vrais nécessaires de l'inaction de l'Etat.

Vu la nécessité de consultations tripartites constantes, les municipalités du Canada proposent pour étude et discussion, les considérations suivantes.

La sécurité de la vieillesse, les autres versent des prestations subordonnées aux cotisations personnelles, indépendamment des "besoins" du prestataire, par exemple, le régime de pensions du Canada.

Le régime de bien-être social ne réussit pas non plus à répartir équitablement les frais entraînés par les conséquences de la politique économique fédérale. S'il se produit soudain une augmentation massive du chômage, à la suite des programmes anti-inflationnistes de l'administration fédérale, les listes des assistés s'allongent en proportion. Les municipalités et les provinces canadiennes doivent supporter le coût de l'assistance accrue qui s'impose, même si ces frais sont la suite de mesures fédérales unilatérales.

Suivant le régime actuel d'aide sociale, les municipalités se trouvent à la merci du pouvoir provinciales en ce qui concerne leur quote - part dans les coûts de l'aide sociale. Tandis que les municipalités doivent supporter ces frais, les instances provinciales et fédérales refusent de partager avec elles leurs sources de recettes, par exemple, l'impôt sur le revenu, la taxe de vente le produit des richesses naturelles, etc. L'impôt foncier - source de revenue inadaptée à l'assistance sociale subit donc le contre-coup des décisions que prennent les supérieures, par exemples, sur le niveau des prestations sociales, le partage des frais du bien-être, les subventions aux municipalités, sans qu'il soit tenu compte du point de vue des municipalités elles-mêmes

#### (a) Domaines de la collaboration

Si les administrations canadiennes souhaitent un régime efficace d'aide sociale, leur collaboration sera nécessaire pour:

- (a) Définir clairement en quoi consiste le "besoin". Ni la coordination des efforts ni le raffinement des méthodes ne peuvent supprimer les inégalités qu'entraîne un régime d'assistance qui oblige la municipalité

## VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Alors que les contribuables Canadiens ont dépensé depuis une dizaine d'années plus de 20 milliards de dollars en aide aux pauvres et aux indigents, leur régime d'assistance sociale souffre encore de problèmes et de contradictions. Ces problèmes et ces contradictions touchent aussi bien les questions de principe que des cas très techniques.

Le mal essentiel de la politique d'action sociale est l'absence d'une définition nette de la personne dans le besoin. Le "besoin", celui qui donne droit à l'assistance, est si mal défini aux termes du régime d'assistance publique du Canada que les municipalités le déterminent uniquement au regard des ressources existantes. Et ce qui est encore plus grave, le régime permet aux agents du bien-être de définir le "besoin" selon leurs conceptions individuelles ou selon leur arbitraire ou leur caprice. Les définitions divergentes du "besoin" d'une municipalité à l'autre, et même d'un travailleur social à l'autre dans le même bureau, entraînent de criantes injustices dans l'attribution des prestations. Toutefois, la question de la définition du "besoin" dépasse celle du prestataire. Dans la formule de l'aide sociale, on n'a pas essayé de faire place aux différents niveaux de "besoin" que rencontrent les provinces. Le régime actuel d'harmonisation des subventions fédérales et provinciales fait abstraction du fait que les provinces qui ont relativement le plus besoin des programmes d'aide sociale sont d'autre part, les moins aptes à en payer le coût.

Les programmes fédéraux qui n'exigent pas l'harmonisation des versements provinciaux ou municipaux - programmes dits de versements directs - ne tiennent pas compte non plus du "besoin". Les uns reposent sur le principe de l'universalité et comportent des presta-

tions se situant toujours au-dessous du seuil de la pauvreté, par exemple,

Par l'intermédiaire des instances locales, les citoyens des villes et des agglomérations rurales du Canada participent activement à la résolution de nombreux problèmes engendrés par notre société technologique hautement. C'est dans la part prise par les instances locales dans l'aide aux indigents qu'on retrouve la cause lointaine de l'engagement de plus en plus fort chez les citoyens.

On a dit, à maintes reprises et de maintes façons, que l'administration locale, en raison de sa situation et de son accessibilité immédiate, est plus près du peuple. Les municipalités peuvent assister aux locaux d'un poste d'observation rapproché qui n'a pas son pareil aux autres niveaux de l'administration. L'évolution qui marque depuis peu la participation du citoyen et le progrès de la communauté attestent clairement un réveil de la fierté municipale dans notre pays.

Si, et cela semble fort plausible, la souplesse et l'humanité sont inversement proportionnelles à l'ampleur et à l'éloignement de la bureaucratie, c'est l'instance municipale, plutôt que quelque gros bureau provincial ou fédéral lointain, qui répondrait le mieux aux besoins immédiats et réels de la population.

Lorsqu'il s'agit de dispenser les "services sociaux", c'est aux gens ayant déjà un enjeu personnel dans la communauté qu'il est le plus facile de distinguer et de satisfaire les besoins collectifs et individuels. Le bureaucrate provincial ou fédéral plongé dans les chinoïseries administratives se laissera absorber moins par les besoins globaux des "nécessiteux" que par le champ limité des objectifs du programme dont il est chargé.

L'administration municipale réussit facilement l'adaptation aux besoins de la collectivité locale. Telle est l'opinion du premier ministre du Canada, et elle s'avère exacte.



Espérons que la réaction du gouvernement fédéral permettra de remédier à cet effet néfaste sur les municipalités et les aidera à remplir leur rôle historique.

(b) Différence entre la sécurité du revenu et les services sociaux

Il existe une distinction fonctionnelle entre la sécurité du revenu et les services sociaux. La sécurité du revenu vise essentiellement à verser de l'argent aux particuliers et aux familles quand le besoin s'en fait sentir, que ce soit à cause du chômage, de l'invalidité ou pour tout autre motif. Ces prestations ne dépendent pas de la réglementation ni de l'influence des administrations sur les institutions sociales ou familiales.

Tel n'est pas le cas des services sociaux. Ils exigent des cliniques et autres établissements, le recrutement de spécialistes, la fourniture de soins et de conseils aux particuliers et aux familles.

Ces services sociaux doivent:

- A- définir les besoins de la collectivité;
- B- choisir la façon de prodiguer ces services, compte tenu des coutumes et traditions d'une collectivité donnée;
- C- assurer l'installation et la bonne marche des institutions; et
- D- recruter et orienter les spécialistes et le personnel de soutien.

Il est essentiel dans tout cela de connaître la collectivité locale et ses besoins et d'être en mesure d'adapter les programmes publics à ces besoins.



dans le domaine de l'assistance sociale. Il est en fait possible d'attribuer le rôle croissant de l'administration fédérale dans ce domaine à l'obligation de résidence promulguée par les municipalités. Donc, au cours de la crise:

Les collectivités locales et les bonnes oeuvres étaient absolument incapables de faire face à la situation: les causes du chômage et la diminution des revenus revêtaient une ampleur nationale et internationale, et pourtant le soin d'y remédier était laissé à la province et la municipalités. Au bord de la faillite, la plupart des municipalités essayèrent de se protéger et refusèrent de donner des "secours" (soutien du revenu) aux gens qui n'étaient pas des résidents dans la municipalité.<sup>22</sup>

En réponse aux obligations de résidence des municipalités et des provinces, le gouvernement fédéral présenta la loi sur l'assurance-chômage (la première en 1935) de nombreuses commissions ainsi que de mesures législatives suivirent au cours des années.

Ironie du sort, on constate que l'administration fédérale a placé aujourd'hui les municipalités dans une position "inverse":

When a sudden, massive increase in unemployment reserves from (federal) government fiscal and monetary policy... welfare rolls increase accordingly... the response... in provinces and municipalities... has been to cut back on already inadequate benefits and to apply eligibility requirements even more repressively.<sup>23</sup>

22. Trudeau, P.E. sécurité du revenu et services sociaux, Gouvernement du Canada, p. 36

23. Statement on Income Security, Op. Cit.

On apprend au tableau G-7 qu'environ un dixième du total des dépenses générales nettes de bien-être social ont été réglées par les administrations locales de 1965 à 1968. Le tableau G-9 indique que la portion des dépenses des municipalités pour les services sociaux ne représente qu'un faible pourcentage de toutes leur dépenses brutes, mais les sommes en jeu représentent une forte proportion de toute l'assistance sociale canadienne.

L'importance du rôle des administrations locales est manifeste, mais nous devons être conscients des raisons profondes qui motivent cette participation.

Ces raisons peuvent se classer comme suit:

(a) Evolution historique

Dans une époque en mutation sociale rapide l'histoire n'est pas et ne devrait pas être une justification suffisante pour une situation sociale donnée, mais cette évolution permet d'établir une continuité de comportement à ne pas négliger.

La décentralisation de l'assistance sociale au profit des administrations locales fait partie de la tradition. En Angleterre, elle remonte aux lois élizabéthaines sur la pauvreté qui ont rendu les autorités locales directement responsables du secours aux nécessiteux en vertu du principe selon lequel la collectivité locale avait la charge de ses membres et était la mieux placée pour différencier des paresseux. Au Canada, jusqu'à la crise économique, les administrations municipales avaient cette responsabilité.

L'existence, de fait, sinon de droit, de l'obligation de résidence, établit clairement l'importance des collectivités locales

# VI. RÔLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN MATIÈRE D'AIDE SOCIALE

Les tableaux G-5 à G-9 montrent le rôle actif des administrations locales en matière d'aide sociale. D'après ces données, les municipalités de sept provinces contribuent à différents programmes de bien-être, contribution s'échelonnent entre 5 p. cent pour la Saskatchewan et un maximum de 60 p. cent pour le Manitoba au poste d'aide sociale aux résidents.

En général, les municipalités aident les chômeurs en mesure de travailler, c'est-à-dire ceux qui ne bénéficieraient en principe de prestations qui pendant une courte période et apportent un appoint aux programmes fédéraux et provinciaux à long terme, notamment à l'assistance-vieillesse et d'aide aux invalides.

Il est difficile de définir avec précision les programmes particuliers ou les régimes à frais partagés que les administrations locales canadiennes gèrent et utilisent vu la complexité de la législation. En Ontario par exemple, l'aide dispensée par les services municipaux, dans le domaine de l'action sociale en général, est régie par une douzaine de lois.

Chaque loi et chaque article comporte une répartition des frais. Par exemple, en vertu de la loi d'assistance générale de bien-être 5-30-20 p. cent (fédéral-provincial-municipal); la province rembourse 100 p. cent des prestations d'assurance médicale et chirurgicale; la loi sur la santé publique procure l'insuline et les substances hypoglycémisantes prorata de 75 p. cent pour la province et de 25 p. cent pour les municipalités, les articles spéciaux, comme les médicaments sur ordonnance, sont payés à part égale uniquement entre le gouvernement fédéral et les municipalités.

Tableau G-9

## DEPENSES DES ADMINISTRATIONS LOCALES DANS LE DOMAINE DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

(milliers de dollars)

Depenses brutes	Transfert de fonds provinciaux	Depenses nettes	Pourcentage des depenses brutes dans le domaine du bien-être social
1963	117,632	71,199	46,433
1964	121,375	71,144	50,231
1965	130,819	74,606	56,213
1966	132,622	73,604	59,018
1967	140,696	78,451	62,245
1968p	180,066	110,948	69,118
1969e	213,120	130,615	82,505
1970e	275,848	Inconnu	Inconnu

p - somme préliminaire

e - somme estimative

Source: Municipal Government Finance, Bureau fédéral de la statistique

Tableau G-8

PARTICIPATION EN POURCENTAGE  
DES TROIS ADMINISTRATIONS PUBLIQUES  
AUX DEPENSES TOTALES BRUTES

DANS LE DOMAINE DU BIEN-ETRE-SOCIAL

	Fédérale	Provincial	Municipale
Colombie-Britannique	50	30	20
Alberta	50	30	20
Saskatchewan	50	45	5
Manitoba <sup>2</sup>	50		
Ontario	50	30	20
Québec <sup>3</sup>		100	
Nouvelle-Ecosse	50	25	25
Ile du Prince-Edouard	50	50	

1. Les fonds fédéraux sont répartis entre les provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.
2. Le gouvernement provincial rembourse aux administrations municipales 100% des dépenses pour l'aide sociale accordée aux non-résidents et un minimum de 40% de celles des résidents.
3. Le Québec qui a renoncé à participer aux programmes à frais partagés fédéraux-provinciaux prévus par le Régime d'assistance publique du Canada et bénéficie en compensation, d'abattements supplémentaires sur l'impôt fédéral.



Tableau G-7

PARTICIPATIONS PROVINCIALE ET MUNICIPALE  
 A L'ENSEMBLE DES DEPENSES GENERALES NETTES DANS LE DOMAINE DU BIEN-ETRE SOCIAL  
 ANNEES FINANCIERES SE TERMINANT AU PLUS TARD LE 31 DECEMBRE 1965, 1966 et 1967

(millions de dollars)											
Province	1965-1966			1966-1967			1967-1968				
	Prov.	Mun.	Total	Prov.	Mun.	Total	Prov.	Mun.	Total		
Terre-Neuve	18.9	-	18.9	14.1	-	14.1	22.1	-	22.1		
I.P.E.	3.5	.1	3.5	5.1	-	5.1	5.0	-	5.0		
N.-E.	9.8	2.4	12.2	9.9	3.6	13.4	11.2	3.3	14.5		
N.-B.	8.7	1.6	10.2	8.1	1.9	10.0	9.5	-	9.6		
Québec	226.8	7.7	234.6	243.4	6.5	249.9	365.4	5.5	370.9		
Ontario	89.5	32.0	121.5	88.5	33.4	122.3	77.1	38.7	115.9		
Manitoba	11.5	2.1	16.4	12.8	2.0	14.8	12.5	2.0	14.5		
Sask.	20.0	1.2	21.2	20.7	2.0	22.7	17.2	1.8	19.0		
Alberta	32.9	2.8	35.7	40.4	2.8	43.2	45.6	3.6	49.2		
C.-B.	36.1	6.4	42.5	42.2	6.3	48.5	35.1	7.3	42.4		
Total	455.5	56.2	511.7	485.1	59.0	544.1	600.9	62.2	633.1		

Source: Publications du B.F.S., Consolidated Government Finance, 1965;  
 Provincial Government Finance, 1966 et 1967, Local Government  
 Finance, 1966 et 1967.

Tableau G-6

Frais de premier\*  
 établissement

---

Frais  
 d'exploitation

---

Terre-Neuve	P-PR	P
Ile du Prince-Edouard	P	P
Nouvelle-Ecosse	P-M-PR	P-M-PR
Nouveau-Brunswick	P-PR	P
Quebec	P-PR-M	P-PR-M
Ontario	P-M-PR	P-M-PR
Manitoba	P-M-PR	P-M-PR
Saskatchewan	P-M-PR	P-M-PR
Alberta	P-M-PR	P-M-PR
Colombie-Britannique	P-M-PR	P-M-PR
P- Province		
M- Municipalités		
PR- Organismes privées		

\* Certains programmes de logements à loyer modique destinés aux vieillards sont admissibles à l'aide fédérale de la Société centrale d'hypothèque et de logement.

Tableau G-5(b)

<u>Fonction</u>	<u>Man.</u>	<u>Sask.</u>	<u>Alb.</u>	<u>C.-B.</u>	<u>Participation Fédérale</u>
Assistance générale	Responsabilité municipale limitée; l'aide provinciale est de 40% ou plus	La province et deux municipalités, toutes les municipalités assument 5% des frais	Les municipalités la province assume 80% des frais	Les municipalités ou la province, qui assume 80% des coûts dans tous les cas	Régime d'assistance publique du Canada
Services de bien-être à l'enfance ou sociétés d'aide à l'enfance	S.A.E. Aide provinciale	La province	La province	S.A.E. aides provinciale et municipale	Régime d'assistance publique du Canada
Ecoles de formation	La province	La province	La province	La province	
Foyers pour vieillards	Municipalités ou organismes de bienfaisance. Aide provinciale. subventionne 20% de la construction, paie les permis et accorde une subvention annuelle de \$12 par lit.	Organismes de bienfaisance. La province subventionne 20% de la construction, paie les permis et accorde une subvention annuelle de \$12 par lit.	Les municipalités qui fournissent l'emplacement et assument les déficits. Aide provinciale.	La province les municipalités ou des organismes de bienfaisance. Aide provinciale.	Avance de capitaux et prêts de la SCHL

PARTICIPATIONS PROVINCIALE ET MUNICIPALE A L'ADMINISTRATION ET AU FINANCEMENT DES SERVICES DE BIEN-ETRE SOCIAL<sup>2</sup>  
 INSTANCE RESPONSABLE

<u>Fonction</u>	<u>T.-N.</u>	<u>I.P.E.</u>	<u>N.-E.</u>	<u>N.-B.</u>	<u>Québec</u>	<u>Ontario</u>
Assistance générale	La province	Dans les villes les municipalités a la campagne frais assumées à 100 p. cent par la province	Les municipali- tés financent de 18 à 25 p. cent, la province de 25 à 42 p. cent et le fédéral, 50%.	La province	La province	Les municipi- palités, la province finançant jusqu'à 80 p. cent.
Services de bien-être à l'enfance ou sociétés d'aide à l'enfance	La province	La province	S.A.E. et financements provincial et municipal	La province	Organismes religieux ou de bien-faissance. Aide provinciale	S.A.E. et financements provincial et municipal.
Ecoles de formation	La province	La province	La province et les municipalités	La province	La province	La province
Foyers pour vieillards	La province ou des organismes privés	La province	Les municipalités 331/3% La province 16 2/3% Le fédéral 50%	La province	Organismes de bien-faissance	Municipalités ou des organismes de bien-faissance. Aide provinciale: 70% des frais d'exploitation et 50% des frais de premier établissement.

2. Provincial and Municipal Finance, 1971; Canadian Tax Foundation.

Le commentaire suivant sur le régime d'assistance générale de l'Ontario appuie l'affirmation du Conseil économique du Canada:

Les chômeurs employables connaissent des restrictions en ce qui concerne les possibilités de travailler et de compléter leur revenu. En vertu de la loi, pour être admissible à l'aide une personne employable ne saurait occuper une fonction rémunérée au moment où elle demande l'assistance du bien-être... 21

Le régime d'aide sociale encourage la dépendance et non l'initiative. Il permet aux pauvres de survivre mais entretient la pauvreté puisqu'il accorde des avantages très bas. Ce n'est pas le vœu des Canadiens. Quelque que soit l'opinion de principe que l'on défende, il faut reconnaître qu'un régime d'aide sociale devrait encourager l'initiatives personnelle et non la reprimier idéalement, il devrait aboutir à sa propre élimination, c'est-à-dire à l'élimination du "besoin" d'aide sociale, et non à assurer sa survie.

---

21. Mémoire présenté par le ministre des Services sociaux et aux familles de l'Ontario au Comité sénatorial sur la pauvreté, 25 mai, 1970, p. 56.



Même si vivre de l'aide sociale, dans n'importe quelle région du pays, est désagréable, vu le stigmate que le public y attache ainsi que le faible taux et le caractère avilissant des prestations le prestataire n'a d'autres stimulants valables que son propre désir d'échapper à l'aide sociale publique et des considérations d'ordre non pécuniaire.

La force de ce désir est mise en évidence par les faits observés dans la ville de Vancouver.

La ville constate qu'en 1970, parmi les célibataires de 18 à 25 ans, 73 p. 100 ont reçu de l'aide pendant trois mois ou moins; 3 p. 100 pendant six mois ou moins; et 1 p. 100 pendant plus de douze mois.<sup>19</sup>

Apparemment, malgré le pouvoir de dissuasion inhérent aux programmes de bien-être, les personnes employables échantent à l'aide sociale aussitôt que possible.

Comme le dit le Conseil économique du Canada:

La façon dont l'assistance publique est fournie et les montants qui sont versés à cette fin ont trop souvent pour résultat de saper plutôt que d'accroître la capacité et le désir des bénéficiaires de participer de façon productive à l'activité économique. En outre, trop souvent l'aide arrive trop tard, après que les familles en cause ont été virtuellement réduites à l'état de pauvreté. Dans certaines provinces, les chefs de familles nombreuses gagnant un revenu insuffisant sont presque forcés d'abandonner leur travail afin de toucher l'assistance publique.<sup>20</sup>

19. Enquête du Conseil municipal de Vancouver (Vancouver City Council Response) op. cit. p. 2

20. Conseil économique du Canada, op. cit., p. 130

## V. LA DISSUASION DANS LE REGIME

Alors que ceux qui décident débattent en théorie un "droit" à l'aide sociale en pratique, le régime canadien du bien-être est en butte à la croyance que les prestataires usent de fraude.

Les faits indiquent qu'aux Etats-Unis la fraude se pratique dans 3 à 5 p. 100 des cas (ce qui atteste une intégrité qui se compare avantageusement au comportement de contribuables bien plus riches). Or, le régime de bien-être du Canada use, à titre de précaution de mesures particulièrement élaborées -- l'exigence d'une déclaration du revenu et les inspections-éclair des agents des services sociaux n'en sont que deux exemples.<sup>18</sup>

Les méthodes d'enquête et de vérification destinées à confirmer "le besoin" comportent les "témoignages" des employeurs, de l'Assurance-chômage, des médecins, ce qui rend tout à fait illusoire la possibilité de répondre immédiatement à ce besoin. Ainsi, pour obtenir de l'aide, à part l'assurance-chômage, il faut que le citoyen soit tombé dans un dénuement presque absolu, alors qu'il s'agitait précisément de l'empêcher d'en arriver à pareille extrémité.

Au-delà des règles et des peines sévères applicables à la fraude en matière de bien-être" et des méthodes d'enquête élaborées en vigueur, le régime de bien-être se révèle, à bien des égards, opposé à la production.

Les prestataires employables ne sont pas poussés, en raison des faibles allocations et encouragement au travail qu'ils touchent, à chercher un emploi à temps partiel ou temporaire. A Halifax, ces allocations sont de \$20 par mois, ce qui signifie, dans la pratique, qu'une personne n'aura qu'à gagner \$20 par mois pour voir réduire ses prestations. Cette somme est loin de compenser les frais qu'entraîne le travail: transports, vêtements, repas, etc.

18. Rapport sur la pauvreté réelle p. 169, op. cit.

et, par voie de conséquence, par l'accroissement en volume des ventes des entreprises et celui des recettes de l'Etat; (b) détournement de - c'est-à-dire production des biens et services non produits parce qu'an lieu d'affecter des ressources à des activités productrices on les affecte à des activités non-productrices, rendues nécessaires parce qu'on n'a pas réussi à éliminer une pauvreté pourtant remédiable. Ainsi, il faut se détourner des ressources pour des soins médicaux, car pauvreté et très mauvaise santé vont de pair. Ainsi, encore, on dépense pour protéger les personnes et les biens contre une manifestation secondaires et à caractère antisocial et de la pauvreté -- le crime.

Envisager la pauvreté sous cet aspect "économique" démontre que les Canadiens on avantage à l'éliminer. On considère alors l'aide sociale comme un investissement éminemment rentable élevé pour la société comme pour l'individu, et non pas comme un acte dicté par la charité chrétienne ou par un sentiment de culpabilité collective.

La défense de "la qualité de la vie et de l'environnement" dénote actuellement au Canada une transformation radicale des valeurs culturelles. Une politique de bien-être ainsi motivée serait plus efficace, à longue échéance, pour améliorer le milieu urbain que la dépense de millions de dollars en vue de faire disparaître les symptômes de la pauvreté.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la société canadienne est hypnotisée par "l'éthique de la croissance". On adhère d'emblée à l'idée que le gouvernement doit assurer l'accroissement de l'aide sociale, sans pénaliser les incitations à la croissance économique ni la promotion des entreprises.

Les Canadiens commencent à faire la distinction entre le coût réel de la pauvreté et celui qu'en attribue à tort à l'action sociale.

Le coût réel de la pauvreté pour l'économie ne correspond pas aux paiements de transfert considérables effectués par l'Etat pour secourir les pauvres. Ces transferts, sous forme d'allocations familiales, de programmes d'aide sociale, de prestations de la sécurité de la vieillesse et d'assurance-chômage et de versements au titre du Régime de pensions du Canada ne représentent pas des coûts "réels" pour la société. A l'exception de frais d'administration relativement faibles, ces mouvements de fonds ne traduisent pas une consommation de ressources réelles par l'Etat. Le déplacement concomitant du contrôle des biens et des services, nécessaire pour rendre les pauvres plus productifs, permet d'accroître l'emploi et, de fait, équivalant en quelque sorte, aux investissements consentis pour l'expansion des affaires, de l'éducation ou de la formation, lesquels à long terme, profitent à toute l'économie. D'autre part, la redistribution des revenus en faveur des pauvres en maintenant la demande à un niveau élevé, entraîne la stabilisation de l'économie en période de récession.

Le coût réel de la pauvreté est lié aux éléments suivants:

- (a) perte de production - c'est-à-dire non-réalisation du surplus de biens et services que les pauvres auraient pu produire si leurs possibilités avaient été développées, puis bien utilisées. Ce surplus se serait traduit par une augmentation des revenus personnels et du pouvoir d'achat

A ce propos, nous attirons l'attention du lecteur sur le

mémoire intitulé "Income Maintenance: A Critical Appraisal of the Exist-

ing Program and An Exploration of Alternatives", présenté par le per-

sonnel de la planification sociale et des services sociaux d'Halifax

en novembre 1970.

En résumé, il semble que la répartition des pouvoirs et des attributions au sein du régime d'aide sociale s'est solidée par:

Une vision fragmentée d'une gamme étendue d'objectifs

possibles, accompagnée de lignes de conduites d'applica-

tion restreinte engendrant chevauchement et conflit...

conflit entre les programmes, entre les organismes gou-

vernementaux, entre les divers échelons de gouvernement

et entre les intérêts publics et privés. Ce qu'il nous

faut, c'est un plan nouveau et exhaustif des buts et des

objectifs visés sur lequel fonder l'élaboration des

17

programmes.

17. Wainman, Helon, "Poor People and Reformers Desert the Social Planning Council", The Toronto Star, 7 avril 1972, p. 8.



Un autre problème résultant de la politique d'aide sociale tient au fait qu'on n'a pas réussi à définir le "besoin" en termes concrets.

Au termes du Régime d'assistance publique du Canada, est dans le besoin:

Toute personne qui, par suite de son incapacité d'obtenir un emploi, de la perte de son principal soutien de famille, de sa maladie, de son invalidité, de son âge ou de toute autre cause acceptable pour l'autorité provinciale, est reconnue incapable (sur vérification par l'autorité provinciale qui tient compte des besoins matériels de cette personne et des revenus et ressources dont elle dispose pour satisfaire ces besoins) de subvenir convenablement à ses propres besoins ou à ses propres besoins et à ceux des personnes qui sont à sa charge ou de l'une ou plusieurs d'entre elles;

La détermination du besoin constitue ce qu'on appelle le processus industriel. L'examen rapide de ce processus révèle l'imprécision qui, sur les plans législatif et administratif, caractérise la définition du besoin, en ce qui a trait aux "causes acceptables", aux "besoins matériels" et au "niveau de vie conforme aux normes de l'hygiène et des convenances". Toute divergence dans l'interprétation du programme d'un bureau de district à l'autre et même d'un travailleur social à l'autre au sein du même bureau engendre de graves injustices dans le calcul des prestations. En réalité, peu importe le niveau de coordination ou de perfectionnement des méthodes, il est impossible de supprimer ce genre d'injustices dans un régime d'aide sociale qui laisse à celui qui l'applique le soin d'interpréter des lignes de conduite ambiguës et mal définies.

L'interaction entre la politique économique du gouvernement fédéral et les politiques provinciales d'aide sociale constitue sans doute l'exemple le plus accablant des problèmes qu'engendre la répartition actuelle des pouvoirs.

Lorsqu'une augmentation soudaine et massive du chômage provient de la politique financière et monétaire du gouvernement (fédéral), (dans la lutte contre l'inflation), les listes d'assistés sociaux augmentent proportionnellement... la réponse à cette augmentation du nombre des requérants dans les provinces et les municipalités d'un bout à l'autre du Canada a été de mettre le frein à des prestations déjà insuffisantes et d'appliquer avec plus de sévérité, les conditions y donnant droit.

16

Cette rétrogression de l'aide sociale est le résultat du déséquilibre qui existe depuis longtemps entre compétence d'une part et ressources fiscales d'autre part.

L'incidence d'une politique fédérale de ce genre est bien documentée dans le rapport intitulé "Welfare Expenditures and Local Government", présenté le 22 janvier 1971 par M. R.J. Protti, de la Fédération canadienne des maires et des municipalités. Ce rapport, qui faisait suite à une étude sur les municipalités canadiennes (échantillon de 72 municipalités réparties dans 7 provinces), révèle que selon 91 p. 100 des répondants, le taux de chômage élevé a eu pour effet de porter les dépenses engagées au titre de l'aide sociale à un niveau sensiblement plus élevé que celui des prévisions budgétaires initiales. La solution de ce problème fondamental réside dans une révision plus ou moins lointaine de la constitution.

16. Conseil national du bien-être social, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Déclaration sur la sécurité de revenu, avril 1971, p. 23

Les efforts déployés au niveau gouvernemental se traduisent littéralement par des centaines de lois et des milliers de règlements et de règles administratives. A cela s'ajoute l'éventail considérable des efforts d'initiative privée.<sup>15</sup>

Même ce partage entre les niveaux fédéral, provincial et municipal ne suffit pas à expliquer l'incroyable complexité du régime actuel, complexité qu'accroît d'ailleurs la tendance croissante du gouvernement fédéral à intervenir directement, par ex.:

- (1) dans certaines localités, par l'entremise du ministère de l'Expansion économique régionale,
- (2) au niveau des municipalités urbaines, par l'entremise du département d'Etat chargé des Affaires urbaines, et
- (3) auprès de groupes locaux, par l'entremise du secrétariat d'Etat et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Il en est résulté une structure institutionnelle dans laquelle il est extrêmement difficile de formuler une politique d'aide sociale uniforme. Le fait, par exemple, que dans ce domaine, les données statistiques ne soient pas recueillies de façon identique, d'une province à l'autre, au niveau municipal (données annuelles) et à l'échelon fédéral-provincial (données relatives à l'année financière), rend quasi impossible l'analyse des programmes existants. Ainsi, en 1971, le gouvernement fédéral n'a pas pu déterminer combien d'adolescents étaient au nombre des assistés sociaux et encore moins leurs caractéristiques socio-économiques.

Mais pour ce faire, le R.A.P. a dû reconnaître la compétence au premier chef des provinces. Le Régime a donc, en fait, servi de mécanisme d'affectation de crédits fédéraux au titre de programmes d'aide conçus et administrés par les provinces.

En termes succincts, le gouvernement fédéral s'est engagé à assumer 50 p. 100 de toute prestation provinciale ou municipale versée aux pauvres, à condition que les programmes en cause satisfassent aux deux conditions suivantes:

- A - que l'admissibilité aux prestations ne dépende d'aucune exigence relative à la résidence; et
- B - qu'une commission d'appel provinciale soit instituée.

On a qualifié le résultat de cette séparation des attributions

financières et législatives de "mosaïque absurde de programmes d'aide sociale".<sup>13</sup> Le tableau G-4 donne une idée des prestations versées d'un

bout à l'autre du pays. L'allocation maximale pour une famille de quatre personnes varie entre \$2,251 par année au Québec et \$4,020 en Alberta.

Ce régime d'assistance sociale, le Conseil économique l'a

commenté ainsi:

A l'heure actuelle, l'ensemble des mesures en vigueur dans ce domaine est d'une complexité extraordinaire, surtout sur le plan de leur application au niveau local. En fait, il s'agit essentielle-ment de mesures non concertées des trois échelons de gouvernement et d'une foule d'organisations privées.<sup>14</sup>

13. Real Poverty Report, op. cit., p. 171-172.

14. Conseil économique du Canada, p. 117, 5e rapport annuel.



a) Pour une famille de quatre personnes: deux enfants, une fille de huit ans et un garçon de treize ans.

b) Loyer urbain, y compris l'allocation combustible.

c) Y compris le loyer urbain, mais non l'allocation de combustible, qui peut être payée selon le coût réel.

d) Y compris les allocations pour le combustible, le loyer et les services publics dont la somme ne doit pas dépasser \$115. Cependant, le taux maximum des allocations provinciales mensuelles est le suivant: \$75 pour les femmes de 60 à 65 ans qui sont célibataires, veuves, abandonnées, divorcées ou en chômage; \$100 pour les invalides et les personnes de 65 ans et plus; \$175 pour les familles.

e) Non compris l'allocation de combustible qui peut être payée selon le coût réel. Les sommes allouées ci-dessus pour des articles répondant à des besoins essentiels sont aux taux maximums et l'allocation totale ne doit pas dépasser le montant considéré comme raisonnable dans la localité. Le montant de \$188 figurant dans le tableau comprend une allocation mensuelle de \$60 pour un loyer urbain. Toutefois, le loyer est habituellement payé selon le coût réel et le taux de \$60 n'est utilisé qu'à titre indicatif.

f) Y compris le combustible et le loyer pour la zone III (Montréal). Les zones II et I reçoivent respectivement \$5 et \$15 de moins.

g) Loyer pour un logement chauffé.

h) Non compris le combustible et les services publics qui sont payés selon le coût réel.

i) Non compris l'allocation de combustible qui peut être accordée selon le barème provincial ou selon le coût réel. Le loyer peut également être payé, selon le coût réel.

j) Les allocations provinciales ci-dessus ne s'appliquent qu'à la nourriture et au vêtement; les autres taux sont fixés selon les normes de la localité. Le taux des allocations municipales n'est pas précisé. Toutefois les montants mentionnés les rejoignent d'assez près, selon les données communiquées par téléphone par le ministère du progrès social de l'Alberta.

k) Y compris le combustible.



Tableau G-4

Barèmes budgétaires annuels et mensuels pour des articles répondant à des besoins essentiels, par province, décembre 1970.<sup>a</sup>

Province	par mois	par année
Terre-Neuve <sup>b</sup>	\$230	\$2,760
Ile-du-Prince-Edouard <sup>c</sup>	244	2,928
Nouvelle-Ecosse <sup>d</sup>	263	3,156
Nouveau-Brunswick <sup>e</sup>	187.66	2,251
Québec <sup>f</sup>	218	2,616
Ontario <sup>g</sup>	271	3,252
Manitoba <sup>h</sup>	246.10	2,953
Saskatchewan <sup>i</sup>	215.15	2,581
Alberta <sup>j</sup>	335	4,020
Colombie-Britannique <sup>k</sup>	211	2,532

Source: Budgets mensuels pour des articles répondant à des besoins essentiels dans le cadre des programmes d'assistance provinciaux (révisés en décembre 1970), Division de la recherche sur le bien-être social, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (décembre 1970).

Nota: Les allocations réelles peuvent être fixées à un taux maximum (voir les renvois) et ne correspondent pas nécessairement aux barèmes budgétaires. Les municipalités qui administrent les programmes provinciaux peuvent verser des allocations supplémentaires.

Les besoins essentiels sont définis comme étant la nourriture, le vêtement et le logement. Les allocations supplémentaires qui, dans des circonstances particulières, peuvent être accordées pour une diète spéciale, du combustible supplémentaire ou le loyer ne figurent pas dans le tableau.

L'organisation fédérale du Canada a suscité de graves obstacles à la mise sur pied d'un programme rationnel et efficace d'aide sociale. Les Canadiens, et surtout ceux de qui relèvent les décisions, doivent constamment tenir compte de la répartition des pouvoirs gouvernementaux entre les autorités fédérales, provinciales et locales. Fondamentalement, le domaine des services de sécurité sociale et de santé ressortit à la compétence législative générale des provinces.<sup>12</sup>

La division constitutionnelle des pouvoirs s'accompagne toute-fois d'un grave déséquilibre entre compétence, responsabilité et ressources financières. De fait, le conflit fédéral-provincial au sujet de la répartition des pouvoirs politiques recèle différentes orientations et priorités en matière de sécurité sociale.

La suprématie financière d'Ottawa est le fondement de la structure d'aide sociale du Canada. Sans les transferts fédéraux (ou une modification majeure du régime fiscal), les programmes provinciaux pourraient à peine fonctionner. Certains sont d'avis qu'il faudrait utiliser ce pouvoir financier pour forcer un remaniement rationnel du régime d'aide sociale canadien. Mais les réalités politiques de l'heure rendent pareille mesure unilatérale improbable sinon impossible.

Etant donné que le pouvoir financier se situe au niveau fédéral et le pouvoir législatif au niveau provincial, la politique nationale d'aide sociale est inégale. Le Régime d'assistance publique du Canada (1966) constitue un exemple à l'appui. Né du désir sincère d'assister les Canadiens défavorisés, il vise à mettre en ordre un enchevêtrement de programmes embrouillés et contradictoires et à faire en sorte que l'aide accordée ne se limite pas à des prestations de subsistance.

12. Voir, par exemple, Rinfret V. Pope (1886) 12 QLR. 303.

gouvernement a recours à une disposition relative au coût de la vie qui ne peut réduire l'écart séparant le revenu des prestataires de celui des autres Canadiens. En fait, comme on l'a déjà dit, cet écart tend à s'accroître avec le temps.

#### Conclusions:

On peut affirmer que les programmes de prestations directes n'aident pas les personnes qui en ont besoin, en raison du taux peu élevé des prestations (bien en deça du seuil de la pauvreté), des cotisations qui sont le fondement de certains programmes, ce qui ne permet guère aux pauvres d'améliorer leur situation, et à cause de l'abus des revenus perçus sur les Canadiens sous prétexte d'aider les personnes âgées et les nécessiteux. De fait, ces revenus servent au financement d'autres secteurs que celui des besoins des retraités, des personnes âgées et des nécessiteux.

Une autre famille importante du R.P.C. et du R.R.Q. est qu'ils ne tiennent aucun compte des ménagères.

Si une femme n'entre pas sur le marché du travail, tout droit à pension est lié à son conjoint. Si elle divorce ou est divorcée, elle perd son droit à la pension de veuve. Si elle arrive sur le marché "officiel" du travail plus tard, après avoir élevé ses enfants, ses prestations sont moins élevées.

Les conséquences de cet état de choses sont que la femme non spécialisée, séparée depuis peu, d'âge moyen ou âgée doit travailler dur et remplir des emplois mal rémunérés pendant les quelques dernières années de sa vie active, qui sont considérées officiellement comme ses premières années de travail et passer sa retraite au moyen des seules ressources que lui assurent la S.V. et le S.R.G.

La ménagère qui reste au foyer fournit tout autant de biens et de services que la travailleuse salariée, et à notre avis, les moyens devraient lui être donnés de s'assurer une sécurité financière plus grande dans l'avenir. Le Canada a mis à la portée de certains travailleurs cette sécurité grâce au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec. Négliger d'agir de même envers trois millions et demi de travailleuses au foyer, c'est ne pas tenir compte de la nature essentielle de leur travail.<sup>11</sup>

Tout comme la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti, ni le R.P.C. ni le R.R.Q. ne prévoient d'échelle mobile réaliste pour tenir compte du relèvement du niveau de vie. Le

11. Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Ottawa, 1970, p. 43.

L'augmentation des prestations sera compensée en partie par la hausse des cotisations résultant du relèvement du maximum des gains ouvrant droit à pension et du fait que l'exemption de base de \$600 est invariable.

Ainsi, si l'on met de côté la terminologie de

l'assurance, qui peut nous induire en erreur, le

Régime de pensions du Canada, à l'heure actuelle,

est avant tout un moyen de financer les dépenses

d'immobilisations des provinces au moyen d'un impôt

régressif sur les salaires. En fait, ce que le

contribuable moyen considère probablement comme

l'achat de rentes pour lui-même ou encore comme un

impôt servant à payer les rentes versées à d'autres

personnes, est avant tout un mode de financement,

non de la sécurité du revenu, mais des travaux de

voirie ou d'autres réalisations provinciales.

Alors que les surplus s'accumulent dans la Caisse du Régime de pensions du Canada, nombre de Canadiens ne sont admissibles à aucune prestation. Ceux qui sont nés avant 1895, ceux qui sont devenus invalides avant décembre 1969, ceux qui sont devenus veufs avant le 31 décembre 1967 n'y sont pas admissibles. En tout, 1,812,000 personnes âgées ou invalides, des veufs et des orphelins avaient besoin de l'aide prévue par le régime en octobre 1967; de ce nombre 45,000 seulement y étaient admissibles.<sup>10</sup>

9. Conseil national du bien-être social, op. cit., p. 19-20.

10. Clare, James, The Canada Pension Plan must be changed -- Now, réimpression de Canadian Business no 713, octobre 1967, p. 1.



Il faut noter que ces prestations très peu élevées sont encore plus basses lorsque les familles n'ont pas versé les cotisations maximales.

Les prestations augmenteront jusqu'en 1976, année où le régime arrivera à maturité, mais elles ne suffiront pas à enrayer la pauvreté. Ainsi, en 1976, les prestations maximales versées au titre de la sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada seront de \$2,600 pour une personne seule (montant en-deçà du seuil relatif de la pauvreté), étant donné les facteurs d'inflation et de relèvement du niveau de vie. Le couple dont les deux conjoints seront admissibles au maximum des prestations ne sera pas dans une situation beaucoup plus favorable.

Le taux peu élevé des prestations n'est pas attribuable à une insuffisance de fonds. Au contraire, le Régime de pensions du Canada, tout comme la sécurité de la vieillesse, est conçu, pour une part au moins, pour fournir aux gouvernements du Canada des capitaux utilisés à d'autres fins que celles de l'aide sociale.

Actuellement, le trait le plus important du Régime de pensions du Canada (et du Régime des rentes du Québec) est le surplus considérable des cotisations par rapport aux dépenses; en 1970, le surplus ainsi créé était de plus de \$80 millions. La plus grande part de ces fonds est mise à la disposition des provinces tous les mois grâce à l'achat d'obligations des provinces. Le montant total des surplus ainsi prêtés aux provinces jusqu'à l'année financière 1970 atteignait à \$2.8 milliards. Même en tenant compte de la révision proposée, on estime que la Caisse aura des surplus jusqu'en 1985 au moins et peut-être jusqu'en 1995; en effet,

## f) Programmes d'assurance du revenu

Abordons maintenant les régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec, qui font partie de la deuxième catégorie de programmes de prestations directes, celle des programmes d'assurance du revenu.

Le Régime de pensions du Canada a été instauré en 1966; il se distingue de la sécurité de la vieillesse en ce qu'il ne prévoit pas de rentes uniformes, et du supplément de revenu garanti en ce que les rentes ne sont pas établies en fonction des besoins des prestataires. Le R.P.C. et le R.R.Q. sont des régimes fondés sur des cotisations: employé et employeur en paient chacun la moitié. Ces régimes visent à assurer un traitement à l'heure de la retraite. Ils ressemblent, par leur mode de financement au moyen de cotisations, au programme American Social Security des Etats-Unis.

Les prestations sont proportionnelles aux cotisations; si une personne était pauvre pendant sa vie active, il est certain que le R.P.C. ne modifiera en rien la situation à sa retraite.

En 1971, les montants des différentes prestations étaient les suivants:

- a) prestations de décès: \$540
- b) taux maximum pour les invalides: \$109.87 par mois
- c) pension de veuve: \$68.79 par mois
- d) pension d'orphelin - \$27.06 pour les quatre premiers enfants et la moitié de cette somme pour chacun des autres; et
- e) pension de retraite maximum de \$60.73 par mois.

en mars 1970, les recettes en provenance de ces trois impôts ont dépassé de \$100 millions les dépenses totales au chapitre des pensions de vieillesse. La situation, pour l'année d'imposition 1970-1971, était sensiblement la même, avant les modifications apportées par le Livre blanc. Le solde créditeur total de la Caisse de la sécurité de la vieillesse établie par la loi est actuellement de plus de \$700 millions.<sup>7</sup>

Par conséquent, nous sommes devant deux faits: d'une part, les personnes âgées souffrent de la pauvreté et, d'autre part, le gouvernement du Canada laisse dormir des capitaux perçus expressément pour venir en aide aux personnes dans le besoin, au lieu de les employer à cette fin.

On ne peut qu'être d'accord avec M. Reg Waron (70 ans), président de l'association Pensioners Concerned (organisme légalement constitué dont l'activité a commencé à Toronto en 1968), lorsqu'il dit: Vous pouvez vous rendre compte pourquoi ces personnes méritent davantage. J'ai été étonné et ravi d'apprendre que la pension est augmentée de \$2.88 et le supplément, de \$15. Quelques dollars, cela peut représenter beaucoup pour elles. Je vais écrire à M. John Turner au nom de Pensioners Concerned pour le remercier. Ensuite, je l'avertirai: le combat ne fait que commencer.<sup>8</sup>

---

7. Mémoire du Conseil national du bien-être social sur la sécurité de revenu, Ottawa, 1971.

8. The Globe and Mail - Supplément du 29 juillet 1972, "Pensioner Power", p. 4.

mais il n'en demeure pas moins qu'il y a eu un

relèvement de plus de 4 p. cent du niveau de vie des personnes qui travaillent. Simultanément, des

personnes âgées qui dépendent pour leur subsistance de prestations à peu près fixes ont vu leur

pouvoir d'achat diminuer de 2 p. cent. Cette

baïsse s'explique par le fait que l'augmentation

des pensions de vieillesse est limitée à 2 p. cent

et que, comme on l'a signalé, l'indice des prix

à la consommation a monté de plus de 4 p. cent.

Le résultat final est que l'écart entre le niveau

de vie du travailleur moyen et celui des personnes

agées, qui dépendent des prestations de sécurité

de la vieillesse et du supplément de revenu garanti,

s'est accru cette année-là dans une proportion de

plus de 6 p. cent.<sup>6</sup>

Les pensions sont donc insuffisantes; elles ne tiennent pas compte de façon réaliste de l'évolution du niveau de vie. Ce qui est encore plus déplorable, c'est que le gouvernement fédéral a en réserve des fonds qui permettraient d'améliorer la situation.

Les programmes de sécurité de la vieillesse et

de supplément de revenu garanti sont financés par

des impôts spéciaux: un impôt de 4 p. cent sur le

revenu des particuliers (ou \$240 - le moindre des

deux montants), un impôt de 3 p. cent sur le revenu

imposable des sociétés et une taxe de vente de 3 p.

cent. Au cours de l'année financière se terminant

---

6. Mémoire du Conseil national du bien-être social présenté au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, le 19 juin 1969.

Tableau G-3

## AIDE SUPPLEMENTAIRE AUX PENSIONNES

Année	dollars	Augmentation en dollars	Augmentation en pourcentage	Nombre de personnes	Augmentation en pourcentage
1971	70,014	1,100	1.6	3,770	1.0
1970	68,914	15,738	29.5	3,732	29.6
1969	53,176	10,864	25.6	2,880	9.5
1968	42,312	- 7,288	-14.6	2,630	-15.7
1967	49,600	-18,407	-27.1	3,120	-20.5
1966	68,007	21,919	47.5	3,924	35.3
1965	46,088	9,429	25.7	2,900	13.9
1964	36,659	2,148	6.2	2,545	- 1.1
1963	34,511	- 2,220	- 6.0	2,574	- 5.6
1962	36,731	3,993	12.2	2,727	11.8
1961	32,738			2,438	
1960	S.O.			S.O.	

## Augmentation

1961-1971

37,276

113.8

1,332

54.6%

personnes

80 p. 100 de ces dépenses sont remboursables par les provinces en 1971.



- \* Il importe de noter que la disposition relative au coût de la vie est entrée en vigueur le 1er avril 1972. Cependant, cette disposition ne peut assurer aux prestataires de la pension de sécurité de la vieillesse leur juste part de l'augmentation du revenu national. Ainsi, bien que le revenu "réel" des personnes âgées soit stabilisé, l'écart s'accroît entre les revenus moyens et les prestations de sécurité de la vieillesse.
5. Livre Blanc du gouvernement fédéral, La sécurité de revenu au Canada, réponse du conseil municipal de Vancouver, le 19 janvier 1971, p. 6.

Au cours de l'année 1968, les prix et les salaires ont enregistré une hausse de 8.8 p. cent. L'augmentation des prix, d'environ 4 p. cent, a absorbé environ la moitié de la hausse des salaires et des revenus,

En outre, une fois reconnue l'incapacité des programmes de S.V. et de S.R.G. à subvenir aux besoins des personnes âgées, on doit noter que ces programmes ne prévoient pas de rajustements en fonction de la hausse du coût de la vie.

\* agées ne pourraient survivre.

médicaux nécessitent ce supplément, sans lequel nombre de Canadiens ce chapitre par la ville de Windsor. Le logement et les soins sance des prestations. Le tableau G-3 montre les dépenses faites à municipalités aux pensionnés fournissent un autre indice de l'insuffi- agées de même que l'aide additionnelle que versent bon nombre de La nécessité de prévoir des logements subventionnés pour les personnes permet de subvenir à un peu plus de 60 p. cent des besoins essentiels. programmes ne procurent qu'un revenu de \$150 par mois, somme qui à \$255 par mois pour s'assurer un niveau de vie minimum. Les deux Dans ce mémoire, on établit qu'il coûte aux personnes âgées de \$200 à répondre convenablement aux besoins financiers des personnes âgées.

e) Sécurité de la vieillesse

Le régime de sécurité de la vieillesse remonte à l'adoption, en 1927, de la Loi des pensions de vieillesse. Le programme porte sur le problème de la pauvreté dans notre pays, car il a pour but de subvenir aux besoins du groupe le plus considérable de pauvres: les personnes âgées.

Le régime de sécurité de la vieillesse permet de verser des prestations mensuelles de \$82.88 à tous les citoyens de 65 ans et plus qui en font la demande. Ceux qui n'ont pas d'autres sources de revenu ont aussi droit à des prestations mensuelles de \$67.12, dites supplément de revenu garanti. Par conséquent, toute personne seule a droit à une pension mensuelle globale de \$150 (\$1800 par année), et les couples admissibles reçoivent \$285 par mois (\$3,420 par année).

Environ la moitié de tous les Canadiens qui reçoivent actuellement des prestations de sécurité de la vieillesse ont également droit à une certaine partie du supplément de revenu garanti; on n'est plus admissible au supplément lorsque la somme des prestations et des autres revenus dépasse \$50 par semaine.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (octobre 1970) a établi qu'il y avait, en août 1970, 1,695,487 bénéficiaires de pensions de vieillesse au Canada. De ce nombre, 476,110 (28 p. cent) n'avaient pas d'autres revenus que les prestations de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti; 347,970 personnes (20.5 p. cent) recevaient une partie du supplément de revenu garanti ou, autrement dit, avaient d'autres revenus de moins de \$62 par mois.

Un mémoire rédigé à l'intention du conseil municipal de Vancouver explique l'inaptitude des programmes de S.V. et de S.R.G.

Ces critiques ressortiront encore plus nettement si l'on examine certains programmes. En premier lieu, étudions le programme de sécurité de la vieillesse, qui entre dans la catégorie des mesures de soutien du revenu.

1. Les prestations du gouvernement fédéral versées dans le cadre de programmes destinés à certaines catégories de personnes sont trop basses, ce que confirme le rapport du Comité du Sénat sur la pauvreté; et
  2. Les programmes d'assurance du revenu, fondés sur des cotisations et dont les prestations sont proportionnelles aux cotisations sont inefficaces pour aider les pauvres. Si une personne est pauvre, ses cotisations sont peu élevées; et si les cotisations sont peu élevées, les prestations ne lui permettront pas de sortir de la pauvreté.
- Les deux principales critiques que l'on peut faire de ces programmes sont les suivantes:

- a) Les programmes d'assurance du revenu qui assurent les personnes qui travaillent contre les pertes de revenu, que celles-ci soient attribuables à l'âge, à une infirmité (R.P.C., R.R.Q.), à un accident (A.T.) ou au chômage (A.-C.). En vertu de ces régimes, l'employeur verse une part de leur revenu à une caisse d'assurance, et la caisse fournit un revenu lorsque la personne est blessée, handicapée, retirée ou sans travail; et b) Les mesures de soutien du revenu, qui permettent, sans qu'il y ait cotisation directe, de soutenir le revenu de toute personne entrant dans une catégorie désignée, comme les personnes âgées (S.V.) ou les parents.

Programmes d'aide sociale:  
Groupes spéciaux:  
(après vérification des  
ressources)

Personnes âgées.....	3	.1	.0
Aveugles.....	4	.1	.0
Handicapés.....	24	.5	.0
Anciens combattants.....	107	2.5	.1
Indiens et Esquimaux.....	18	.4	.0
Aide générale: (après vérification des besoins)			
Allocations aux mères.....	28	.6	.0
Assistance-chômage.....	29	.7	.0
Régime d'assistance publique du Canada <sup>6</sup> .....	678	15.5	.8
Total.....	891	20.4	1.1
Grand Total.....	4,364	100.0	5.4

6. Prestations d'assistance seulement; non compris les dépenses au titre des services de santé et de sécurité sociale, de la protection de l'enfance et des soins dispensés aux enfants en institution.

SOURCE: Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada, La sécurité du revenu au Canada (Ottawa, Information Canada, 1970), tableaux 1, 2, 3 et 4.

Tableau G-2

Estimation des dépenses au titre des programmes fédéraux et provinciaux de sécurité du revenu, 1969-1970

Programme      Dépenses      Répartition      Pourcentage  
en dollars      proportionnelle      du P.N.B.

(millions de dollars)			
Programmes d'assurance sociale:			
Régime de pensions du Canada.....	48	1.1	1
Régime des rentes du Québec.....	15	.3	.0
Assurance-chômage.....	542	12.4	.7
Accidents du travail.....	185	4.2	.2
Allocations aux anciens combattants.....	218	5.0	.3
Total	1,008	23.1	1.3

Soutien du revenu, programmes universels  
et programmes tenant compte du revenu:

Sécurité de la vieillesse.....	1,467	33.6	1.8
Supplément de revenu garanti.....	263	6.0	.3
Allocations familiales.....	657	15.1	.8
Allocations aux jeunes.....	78	1.8	.1
Total	2,465	56.5	3.1

1. Le P.N.B., pour l'année financière 1969-1970, est \$80.08 milliards.  
B.F.S., Revue statistique du Canada, vol 46, n° 7, Tableau 1.1.
2. Prestations en argent seulement
3. Allocations aux anciens combattants handicapés et aux veuves.
4. Y compris les prestations d'aide familiale versées pour les enfants d'immigrants nouvellement arrivés (qui ne sont pas admissibles aux prestations du régime d'allocations familiales) et les prestations du régime d'allocations familiales du Québec.
5. Y compris les allocations scolaires du Québec et les "suppléments aux parents" (allocations scolaires) de Terre-Neuve.



fait qu'une personne donnée entre dans une catégorie autre que financière; par ex., les prestations de sécurité de la vieillesse sont versées aux personnes âgées de 65 ans et plus, les allocations familiales et les allocations aux jeunes sont payées aux parents, indépendamment des besoins des uns ou des autres;

2. Les prestations sont versées aux personnes qui ont contribué à une caisse; par ex., le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec, l'assurance contre les accidents du travail;

3. Dans certains cas, les prestations sont fonction des cotisations. Les personnes qui avaient un revenu plutôt élevé ont droit à des prestations plus importantes que celles qui sont consenties aux petits salariés; par ex., le Régime de pensions du Canada.

Résumons ces caractéristiques en disant que les programmes de prestations directes ne sont pas conçus pour répondre aux besoins des pauvres de façon spécifique. Bien que les pauvres ne soient pas les seules personnes à en bénéficier, un grand nombre d'entre eux vivent de ces seules prestations. Le tableau G-2 (page suivante) montre que ces programmes (si on y ajoute celui des allocations aux anciens combattants) absorbent 79.6 p. cent de tous les crédits au chapitre des programmes de sécurité du revenu du Canada (1969-1970). Dans l'économie canadienne, ces sommes représentent 4.4 p. cent du produit national brut.

Le tableau G-2 divise les programmes de prestations directes en deux catégories:

L'organisation du régime de sécurité sociale fait clairement ressortir l'ambivalence entre la possibilité financière de briser le cercle vicieux de la pauvreté d'une part et l'existence d'une psychologie sociale marquée par le souvenir de la crise économique ("Si nous avons pu nous en sortir, pourquoi pas eux?") d'autre part. Les quatre exemples suivants en témoignent:

1. la nature des programmes de prestations directes;
2. l'obstacle institutionnel central - le fédéralisme;
3. l'importance accordée aux valeurs économiques dans la politique sociale du Canada; et
4. les facteurs de découragement inhérents au régime.

d) La nature des régimes de prestations directes

Les régimes de prestations directes ont pour but d'assurer un revenu à certaines catégories déterminées de personnes. Ces régimes comprennent: la sécurité de la vieillesse (S.V.), le supplément de revenu garanti (S.R.G.), les régimes de pension du Canada et des rentes du Québec (R.P.C. et R.R.Q.), les programmes d'allocations aux jeunes et d'allocations familiales (A.J.F.), l'assurance contre les accidents du travail (A.T.) et l'assurance-chômage A.-C.).

Certains de ces régimes sont financés par le gouvernement fédéral (S.V., S.R.G., R.P.C., A.J.F., A.-C.), tandis que d'autres sont appliqués et financés par les provinces (R.R.Q. et A.T.). Peu importe qui finance les régimes, ils ont tous en commun certaines caractéristiques qui les distinguent des programmes d'aide sociale conçus à l'intention des "nécessiteux":

1. Les prestations sont versées sans qu'il soit tenu compte des besoins financiers, du seul

---

\*\* Voir Poverty and Institutional Reform, Conseil économique de l'Ontario, 1969, Toronto.

R. Nouveaux Horizons

Le programme Nouveaux Horizons, annoncé en mai 1972, a pour objet de permettre aux hommes et aux femmes qui ne font plus partie de la population active de profiter des avantages analogues à ceux des programmes Perspectives-Jeunesse et Initiatives locales. Le budget de 1972-1973 prévoit l'affectation d'un crédit de 10 millions de dollars au titre de ce programme triennal qui vise la mise sur pied par et surtout pour les personnes âgées de projets à buts non lucratifs, qui profitent à la communauté. Dans ce programme, l'accent est mis sur l'activité plutôt que sur la création d'emplois.

Résumé

Bien que le régime de sécurité sociale du Canada nous soit maintenant familier pour ce qui est de son origine et de ses éléments, deux grandes questions se posent encore:

1. Quelles sont les lacunes du régime actuel d'aide sociale?
2. Quel est le rôle des administrations locales dans le régime d'aide sociale?

c) Les lacunes du régime

Après avoir affecté des milliards de dollars à la lutte contre la pauvreté au Canada, nous nous apercevons que l'écart entre les "nantis" et les "démunis" est resté, en mettant les choses au mieux, inchangé. Au pis aller, il augmente. \* Fruit d'une ère d'abondance mais issu de la dépression, le régime de sécurité sociale du Canada, s'il permet aux pauvres de survivre, ne leur permet pas d'échapper à leur prison de pauvreté. Nous donnons aux pauvres suffisamment d'argent et de services pour leur permettre d'exister mais non de s'affranchir de leur condition. Nous n'avons pas réussi à leur fournir les moyens de s'épanouir pleinement et de participer à la société canadienne au lieu d'être à sa charge.

---

\* Voir la section sur les programmes de prestations directes ci-après.

## b) Autres programmes d'aide

Prestations directesNiveau fédéralP. Perspectives-Jeunesse

Le programme Perspectives-Jeunesse, mis en oeuvre à l'été de 1971 et repris l'été suivant, a pour objet principal d'aider les étudiants qui ont besoin d'argent pour poursuivre leurs études. Le programme prévoit l'octroi de subventions à l'égard de projets présentés par des étudiants à titre individuel ou collectif, projets qui sont conçus, exécutés et administrés par les étudiants eux-mêmes conformément aux grandes lignes du programme. En 1972, une somme totale de trente-quatre millions de dollars a été affectée à la réalisation de 3,000 projets qui ont créé environ 30,000 emplois. Les projets se divisent en quatre grandes catégories: recherche, loisirs, service social et activités culturelles. Le programme a permis la réalisation d'un grand nombre de projets innovateurs qui traduisent l'intérêt des jeunes à l'égard de l'amélioration de leur milieu. Outre les étudiants qui ont touché, sous forme de rémunération, une aide financière suffisante pour poursuivre leurs études l'année suivante, ces projets ont profité à un grand nombre de personnes de tous les âges.

Q. Programme des initiatives locales

A l'origine, le programme des initiatives locales qui vise, en fait, la création d'emplois, devait durer de novembre 1971 à mai 1972. Des 5,800 projets approuvés, 1,200 ont été prolongés jusqu'au 30 septembre 1972. Dans le cadre de ce programme, des groupes locaux présentent des projets qui sont utiles à la communauté et qui créent des emplois pour des personnes qui, autrement, seraient en chômage. Grâce au programme, plus de 90,000 emplois ont été créés à un coût de quelque 180 millions de dollars. Des municipalités et des associations bénévoles de toutes les parties du Canada ont présenté des projets et les évaluations préliminaires révèlent que le degré de participation des groupes défavorisés est appréciable.



province.

L'assuré est absent de la province ou qu'il s'établit dans une autre et prévoir la transférabilité des prestations garanties lorsque protéger au moins 95 p. cent de la population admissible dans la province s'appliquer à tous les résidents admissibles dans les mêmes conditions soins médicaux nécessaires dispensés par un médecin ou par un chirurgien, en vertu de la loi précitée. Ces régimes doivent couvrir tous les maladie dont le coût est assumé, en partie, par le gouvernement fédéral chaque province et chaque territoire dispose d'un régime d'assurance-conformément à la Loi fédérale sur les soins médicaux,

#### 0. Assurance-maladie

autres que les services minimums requis aux termes de la loi fédérale. à la discrétion des provinces dont relève la prestation des services administration et le financement de leur programme respectif sont laissés certains services hospitaliers dispensés aux patients assurés. L'ad-fédéral partage avec les provinces et les territoires les coûts de 99 p. cent de la population du Canada est protégée. Le gouvernement vigueur dans chaque province et territoire du Canada depuis 1961, Grâce aux régimes provinciaux d'assurance-hospitalisation en

#### N. Assurance-hospitalisation

organismes de bien-être et des coûts de certains autres services. du Canada, une partie des frais d'entretien des enfants confiés à des Le gouvernement fédéral assume, en vertu du Régime d'assistance publique et, parfois, des subventions municipales et des contributions privées. organismes reconnus reçoivent d'importantes subventions provinciales ministères provinciaux). Les sociétés d'aide à l'enfance et d'autres dont les travaux s'effectuent sous la surveillance générale des l'enfance (organismes bénévoles dotés de conseils d'administration par les autorités provinciales ou par des sociétés locales d'aide à



satisfont aux exigences relatives au revenu. Le Régime d'assistance publique du Canada permet aux provinces qui le désirent de fournir cette aide dans le cadre de leur propre programme général et de se faire rembourser par le Régime.

#### K. Aide sociale

Toutes les provinces ont voté des lois sur l'aide aux nécessiteux et aux personnes à leur charge. Les allocations sont généralement déterminées après vérification des besoins et accordées pour répondre à des besoins fondamentaux -- nourriture, vêtements, articles personnels de première nécessité, logement, chauffage et autres services essentiels -- et, dans certains cas particuliers, à des besoins spéciaux. L'aide sociale est administrée par les provinces ou par les municipalités qui reçoivent à cette fin une aide financière considérable des provinces, à qui le gouvernement fédéral rembourse son tour 50 p. cent des frais engagés, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Les programmes fédéraux-provinciaux d'aide aux aveugles et aux invalides nécessitent sont administrés par les provinces.

#### L. Hospices de vieillards

Il existe dans chaque province des hospices de vieillards et d'invalides qui sont administrés par les autorités provinciales ou municipales ou par des organismes bénévoles. Les provinces contribuent à l'entretien des hospices administrés par les municipalités ou par des organismes bénévoles; le gouvernement fédéral leur rembourse 50 p. cent du total des frais partageables assumés à cette fin.

#### M. Services d'aide à l'enfance

Chaque province dispose de services d'aide à l'enfance qui comprennent la protection et le soin de l'enfance de même que des services d'adoption et d'aide aux parents célibataires, administrés

gouvernement fédéral rembourse aux provinces 50 p. cent des allocations versées aux nécessiteux frappés d'invalidité totale et permanente, qui sont âgés de 18 ans et plus, résident au Canada depuis 10 ans et

#### J. Allocations aux invalides

En vertu du programme d'allocations aux invalides, le gouvernement fédéral rembourse aux provinces 75 p. cent des allocations versées aux aveugles nécessiteux de 18 ans et plus, qui satisfont aux exigences relatives à la résidence (10 ans) et au revenu. Le Régime d'assistance publique du Canada permet aux provinces qui le désirent d'assister les aveugles dans le cadre de leur propre programme général et de se faire rembourser par le Régime.

#### I. Allocations aux aveugles

Programme global d'aide sociale qui complète les autres programmes de sécurité du revenu, le Programme d'assistance publique du Canada prévoit, aux termes d'accords conclus avec les provinces, la prise en charge par le gouvernement fédéral de 50 p. cent des frais d'assistance aux nécessiteux, d'entretien des enfants confiés à des organismes de sécurité sociale reconnus par la province et des pensionnaires dans des établissements publics, des services de santé aux personnes dans le besoin ainsi que d'expansion et d'amélioration des services sociaux, afin de prévenir ou d'enrayer les causes du besoin. Les conditions d'admissibilité et les taux de prestations sont fixés par les provinces.

#### H. Régime d'assistance publique du Canada

##### Programmes à frais partagés

employeurs auxquels ces lois s'appliquent. ne versent aucune cotisation; toutes les cotisations proviennent des de décès, les prestations sont payables aux héritiers. Les assurés contractent une maladie au cours ou par suite de leur travail. En cas

Tous les gouvernements provinciaux ont voté des lois qui prévoient l'indemnisation des accidentés du travail et assurent le versement de prestations en espèces aux travailleurs qui souffrent qu'une invalidité permanente ou temporaire, totale ou partielle, ou qui

#### G. Assurance contre les accidents du travail

#### 2. Programmes provinciaux

La Charte des anciens combattants prévoit plusieurs programmes de maintien des revenus de même que divers services de santé et d'aide sociale à l'intention des anciens combattants. Les principales prestations de maintien des revenus sont les allocations d'invalidité, les pensions de veuves et les allocations aux anciens combattants.

#### F. Pensions et allocations des anciens combattants

La nouvelle loi sur l'assurance-chômage, en vigueur depuis le 27 juin 1971, est d'application quasi universelle. Les personnes qui se trouvent sans revenu par suite de chômage, de maladie, de maternité ou de retraite, peuvent toucher les prestations, qui sont proportionnelles à leur revenu et au nombre de semaines assurées dans le cadre du régime. Le taux des prestations est le suivant: les assurés n'ayant aucune personne à charge ont droit aux deux tiers des revenus assurés et ceux qui ont des personnes à charge, à 75 p. cent des gains moyens assurés durant les semaines d'admissibilité. Le taux minimum des prestations hebdomadaires, qui est de \$20, et le taux maximum de \$100, sont revus chaque année.

#### E. Assurance-chômage

Le Parlement a été saisi d'un projet de loi qui prévoit le remplacement des programmes d'allocations familiales et d'allocations aux jeunes par un nouveau programme intitulé le Programme de revenu familial garanti en vertu duquel les familles dont le revenu annuel est inférieur à un montant déterminé seraient admissibles à des prestations calculées selon le nombre d'enfants qu'elles comptent.

### C. Supplément de revenu garanti

Le programme du supplément de revenu garanti prévoit le versement de prestations complémentaires aux pensionnés qui n'ont pas ou presque pas d'autres revenus que la pension de sécurité de la vieillesse. Ceux qui touchent un revenu en sus de la pension de sécurité de la vieillesse peuvent obtenir un supplément mensuel partiel. Le programme actuel assure un revenu mensuel global (pension de vieillesse et supplément de revenu garanti) de \$150 à un célibataire et de \$285 dans le cas d'un couple. À partir de mars 1973, les sommes versées en vertu de ce programme seront rajustées de façon à tenir pleinement compte des changements dans l'indice des prix à la consommation.

D. Allocations familiales et allocations aux jeunes

Le programme des allocations familiales prévoit des versements à l'égard de tous les enfants de moins de 16 ans qui résident au Canada, au taux de \$6 par enfant de moins de 10 ans et de \$8 par enfant de 10 à 16 ans. Y sont admissibles tous les enfants de moins de 16 ans qui résident au Canada et qui sont à la charge d'un immigrant reçu ou d'un Canadien qui revient au Canada à titre de résident permanent.

Le programme des allocations aux jeunes, d'autre part, prévoit le versement d'allocations mensuelles pour les personnes à charge de 16 et 17 ans, qui sont inscrites à plein temps à un établissement d'enseignement ou qui sont dans l'impossibilité de le faire en raison d'une infirmité mentale ou physique. (En vertu d'un loi votée en 1967, la province de Québec a mis sur pied son propre programme d'allocations familiales, qui complète le programme fédéral. Dans la province de Terre-Neuve, des prestations sont versées, en vertu du programme de suppléments aux parents (allocations scolaires) établi en 1966, pour les enfants inscrits à un établissement d'enseignement.)



## II. PROGRAMMES D'AIDE SOCIALE \*

### a) Programmes de prestations directes:

#### 1. Programmes fédéraux

#### A. Régime de pensions du Canada

Grâce au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes

du Québec, presque tous les travailleurs canadiens sont protégés. Le

Régime est financé au moyen des cotisations des employés, des employeurs

et des travailleurs indépendants et par les revenus du fonds. La

cotisation des travailleurs indépendants est égale au total de la

cotisation employeur-employé. Sont admissibles aux prestations les

cotisants retraités, les cotisants invalides et leurs enfants à charge

de même que les veuves, les veufs invalides et les orphelins des cotisants.

#### B. La sécurité de la vieillesse

La loi de 1951 sur la sécurité de la vieillesse (modifiée),

assure une pension mensuelle payable à toutes les personnes âgées de

65 ans ou plus qui répondent aux conditions requises de résidence. Le

montant de base de la pension est de \$80.00 par mois, mais celui-ci est

ajusté annuellement selon les fluctuations de l'indice des prix à la

consommation.

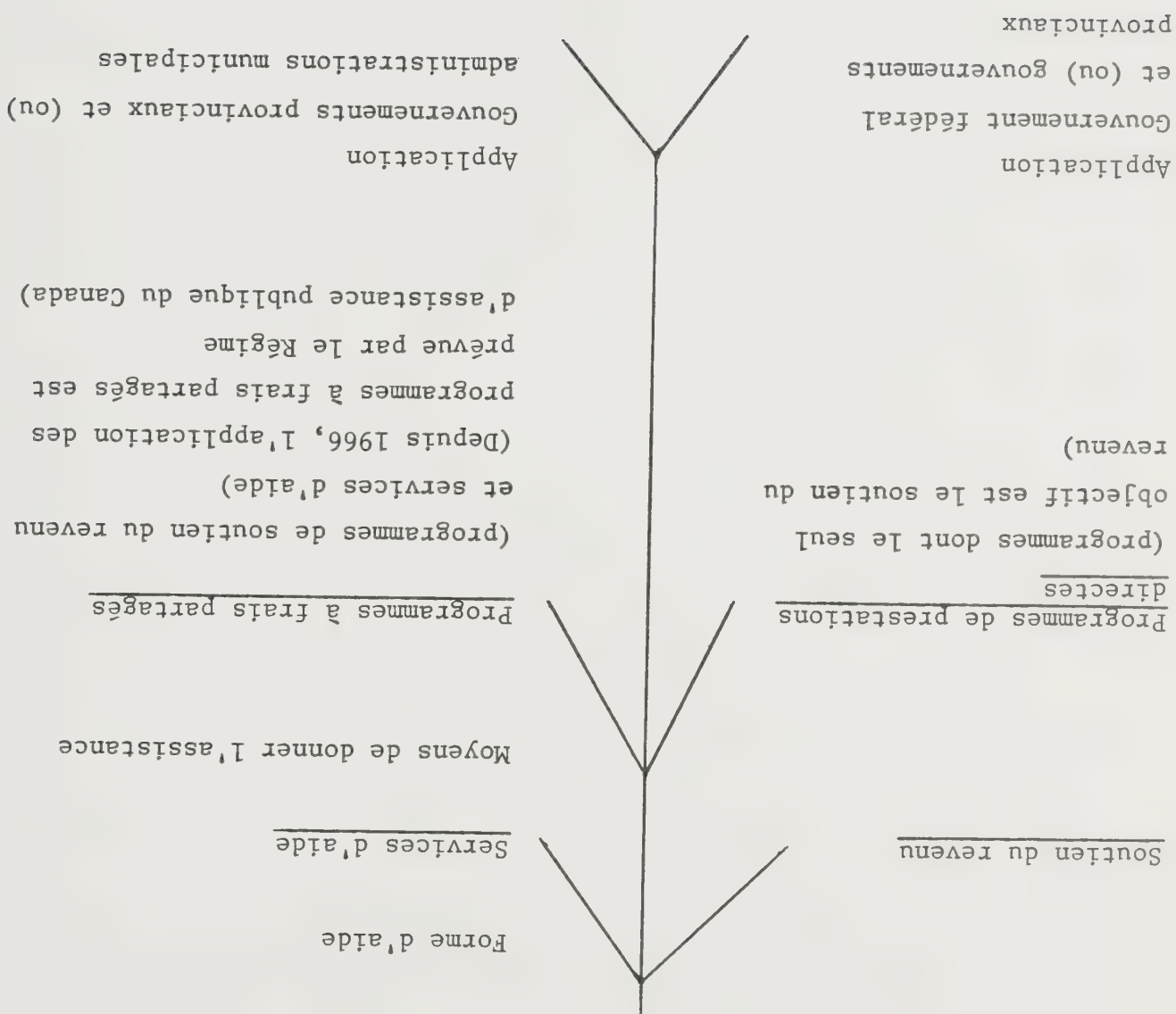
\* Le régime d'aide sociale comporte un grand nombre de programmes distincts, chacun étant conçu pour répondre à diverses catégories de "besoins sociaux" ou économiques. L'une des difficultés que pose l'analyse du régime d'aide sociale, ou même l'énumération de tous les programmes qu'il comprend, tient à la modification des programmes existants et au fait qu'on en instaure sans cesse de nouveaux.

La liste de programmes qui suit doit donc être considérée non comme une liste finale et exhaustive, mais comme un exposé des "catégories" de programmes d'aide sociale du Canada. Il s'ensuit que les critiques ou les commentaires formulés ici s'appliquent aux programmes en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 1972.



GRAPHIQUE G-1

SYSTEME CANADIEN D'AIDE SOCIALE



Vu l'existence d'une pauvreté fort répandue au Canada en 1972, quel est l'état actuel du régime canadien d'aide sociale? Voir le graphique G-1.

Ce graphique montre que le régime canadien d'aide sociale a recours à deux formules générales pour venir en aide aux nécessiteux:

\* Soutien du revenu

Augmentation du revenu des personnes par des prestations gouvernementales directes. L'exemple extrême de cette forme d'aide serait le revenu annuel garanti.

\* Services d'aide

La prestation des services essentiels dont les pauvres ont besoin, mais qu'ils n'ont pas les moyens de se procurer: par ex., l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'assistance juridique, les garderies.

Dans les deux cas, on a recours aux prestations directes et aux programmes à frais partagés. Les programmes de prestations directes sont financés par le gouvernement fédéral ou par les gouvernements provinciaux séparément. Les programmes à frais partagés sont financés à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Dans la plupart des provinces, les municipalités doivent s'occuper d'appliquer plusieurs des programmes à frais partagés ou de les compléter.

\* Les inemployables

Les personnes qui n'ont aucune ressource personnelle et ne peuvent en aucune circonstance remplir un emploi. On compte parmi celles-ci les personnes âgées tombées dans la pauvreté, les handicapés et les déficients mentaux, les mères célibataires qui ont de jeunes enfants, toutes les personnes qui sont et seront probablement toujours incapables de gagner leur vie sans aide. Cette catégorie regroupe la majeure partie des prestataires d'aide sociale.

\* Les personnes aptes au travail qui sont en chômage:

Les personnes qui peuvent travailler dans certaines circonstances mais qui ont de la difficulté à conserver un emploi, faute d'instruction et de spécialisation. Notons que, dans le Grand Toronto, le nombre des assistés sociaux a augmenté de 50 p. cent entre décembre 1968 et décembre 1969, période où le chômage a atteint un taux de 7 p. cent.<sup>4</sup> Les estimations de M. Peitchin<sup>5</sup> montrent que seulement 14 ou 15 p. cent des prestataires d'aide sociale au Canada sont aptes au travail.

\* Les personnes qui travaillent:

Les personnes qui travaillent, mais qui ne gagnent pas un revenu suffisant. (Voir le tableau G-1)

Il serait possible de réaliser d'importants progrès en vue d'un régime d'aide efficace en faisant prendre conscience aux Canadiens de la nature de la pauvreté qui existe chez nous: la très forte majorité des Canadiens qui reçoivent de l'aide sociale sont les victimes de circonstances indépendantes de leur volonté.

4. Mémoire du Conseil national du bien-être social au Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, le 5 mars 1970.

5. Voir "The Employability of Welfare Recipients", Peitchin<sup>5</sup>, Human Resource Research Council, février 1972.

Tableau G-1

FAMILLES ET INDIVIDUS, CLASSES D'APRES LE MOTIF D'ADMISSIBILITE  
AUX PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE

Calgary, octobre 1968

Catégorie		Total	
Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1. Incapable de travailler pour cause de	33.7	62	10
maladie ou d'infirmité			
2. Incapable de travailler en raison d'âge	12.0	22	71
3. Parent ayant des enfants à charge	38.6	71	10
4. Capable de travailler mais temporairement	5.4	10	10
en chômage			
5. Revenu insuffisant	10.3	10	184
	100		

Source: S.G. Petichins, "Why Should Anyone in Calgary Need Aid",  
Canadian Welfare (mai-juin 1969).

plus le mois suivant.

Les allégations spéciales si courantes selon lesquelles la liste des "parasites permanents" s'allonge rapidement ne sont tout simplement pas corroborées par les statistiques.<sup>2</sup>

Les faits nous démontrent que la grande majorité des pauvres sont les victimes de circonstances indépendantes de leur volonté, comme:

- a) les modifications des politiques monétaires et fiscales du gouvernement fédéral, qui influent sur le taux de chômage;
- b) les infirmités ou les responsabilités sociales qui entraînent une inaptitude au travail (voir le tableau G-1); par ex. les handicapés et les familles où il n'y a qu'un parent; et
- c) le manque d'instruction et de formation dû au fait que ces personnes viennent de milieux défavorisés.

Le principe que retiennent encore à propos de la pauvreté le citoyen moyen et les lois sur l'aide sociale est qu'"il faut gagner son pain".<sup>3</sup>

Le Tableau G-1 met en relief une caractéristique importante de la pauvreté au Canada. On peut distinguer trois groupes de pauvres:

2. Mémoire présenté à Son Honneur le maire de Windsor le 4 avril 1972 au sujet de l'aide sociale.
3. Developing Social Policy in Conditions of Dynamic Change. Rapport du Comité canadien de la Conférence internationale sur la sécurité sociale. Juin 1972.



"Ceux-là mêmes qui appuient les mesures d'aide aux miséreux conservent de sérieux doutes quant aux organismes chargés de dispenser cette aide: le système d'aide sociale... gaspille les deniers publics en versant des prestations à des personnes déguisées en veuves et en orphelins mais qui ne sont en fait que des bandits, des fainéants et des voyous. D'une part, le Canada est une nation riche et généreuse qui tend une main secourable aux déshérités; d'autre part, les défavorisés sont des vagabonds indignes qui drainent toutes les ressources de l'Etat".<sup>1</sup>

Même après des recherches poussées, il est difficile de comprendre cette double attitude du public qui s'exprime dans le rapport du Comité du Sénat et dans le rapport "minoritaire" et que connaissent bien les spécialistes qui travaillent avec les pauvres.

A cet égard, il faut mentionner un rapport de M. John Steel, administrateur municipal de la ville de Windsor. Dans ce rapport sur les services sociaux rédigé pour le conseil municipal, M. Steel note:

"Il y a d'importants déplacements au sein du groupe des prestataires d'aide sociale. En 1971, la moyenne mensuelle des personnes rayées des listes d'assistance a été de 945 sur un total mensuel moyen de 5,102, tandis que 1,108 autres personnes y ont été inscrites. Autrement dit, 21.7 p. cent des prestataires de chaque mois n'avaient pas reçu d'assistance au cours des mois précédents, tandis que 18.5 p. cent de ceux qui recevaient des prestations au cours d'un mois donné n'en touchaient

1. I. Adams, W. Cameron, B. Hill, P. Penx, The Real Poverty Report, Hurtig, Edmonton, A-71, p. 168.

A la fin de la guerre, le souvenir de la crise économique portait cette génération à utiliser les connaissances acquises au cours du conflit pour bâtir une société nouvelle dont les caractéristiques allaient être la technique, l'urbanisation (sinon l'urbanité) et l'abondance des biens matériels.

Au milieu des années soixante, il était évident que le Canada avait connu une période d'après-guerre prospère et était sur le point de devenir une société postindustrielle. Certains se sont par ailleurs rendu compte que, en dépit de la richesse, de l'industrialisation et de l'urbanisation du pays, la sécurité matérielle faisait défaut à plus d'un cinquième des Canadiens, qui étaient peut-être même dans une situation aussi misérable que celle des Canadiens de l'époque de la crise économique.\*

#### b) La situation

Ces révélations ont troublé la conscience des Canadiens, et les mesures législatives d'aide sociale ont commencé à se multiplier, mouvement qui se poursuit encore aujourd'hui. Qu'on pense au Régime de revenu familial garanti, par exemple.

Tous les Canadiens déplorent le sort de leurs millions de concitoyens défavorisés, mais on ne s'est pas encore mis d'accord quant aux moyens de combattre ces vestiges de la crise économique.

Cet état de choses tient en partie à une attitude héritée de l'époque de la crise:

\* Voir "Rapport du Comité spécial du Sénat", "The Real Poverty Report" et "La sécurité du revenu au Canada" (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social) 1970; ces ouvrages font état du niveau de pauvreté au Canada.

---



---

L'AIDE SOCIALE AU CANADA

G-1

## I. INTRODUCTION

## a) Le problème

La plupart des recherches faites sur l'histoire socio-économique du Canada attribuent le succès de l'économie canadienne après la guerre au progrès technique réalisé par les Alliés et les Puissances de l'Axe pendant la guerre. Il est bien évident que les techniques, toutes importantes qu'elles soient, ne suffisent pas à renforcer l'économie d'un pays par elles-mêmes; il faut être déterminé à en tirer profit. On en voit la preuve dans les efforts qu'on tente pour promouvoir le développement économique des pays d'Afrique et d'Asie.

Cette "volonté" d'utiliser les techniques de production inventées pendant la guerre, qui a animé le monde occidental, trouve sa source dans les souvenirs pénibles de la grande crise économique. Cette crise jetait la société canadienne, qui venait de connaître la prospérité et l'euphorie des années vingt, dans la sombre période des années trente. Ce choc soudain a marqué toute une génération de Canadiens qui se sont longtemps souvenus du rationnement, des wagons de marchandises, de la profonde insécurité qu'ils ont connue. La pensée sociale des Canadiens porte l'empreinte indélébile de la grande crise.

Cette génération a appris à quel point prospérité pouvait être fragile. Elle a senti le besoin d'emplois qui procurent une certaine "sécurité", dans un monde ébranlé par le désastre économique.

Le sentiment d'insécurité s'est estompé avec la guerre, la production militaire occupant des millions de chômeurs.

En outre, on ne peut séparer la planification relative aux loisirs de la planification ayant trait au développement économique, à l'éducation, aux transports, au logement, à la conservation, à la lutte contre la pollution, etc., puisque tous ces aspects font partie d'un ensemble, et cela est de plus en plus vrai dans une société où l'interdépendance de tous les éléments s'accroît constamment. Il faut envisager la question de façon à rehausser la qualité de la vie, grâce à la convergence de l'individu, de la société et du milieu et à leur interaction.

Il faut édifier la société juste de façon globale, de façon à répondre aux besoins propres à des groupes déterminés.

La formulation d'objectifs, de plans exhaustifs et de programmes efficaces doit nécessairement déborder le cadre de la compétence et le champ des intérêts d'un seul niveau de gouvernement, quel qu'il soit. Il faut, au contraire, faire appel à toutes les ressources dont dispose la nation dans le domaine des loisirs pour répondre à toute la gamme des besoins en la matière, de façon rationnelle, libre de conflits de juridiction.

La civilisation des loisirs doit avoir pour but principal de permettre à chaque individu de chercher à s'épanouir pleinement. Il appartient toutefois au gouvernement de favoriser la réalisation de cet objectif en créant les conditions nécessaires sur les plans politique, économique, social et culturel.

Historiens et anthropologues ont observé que la destinée des nations tient aux activités récréatives de leurs membres. Les loisirs peuvent servir de fondement à l'épanouissement individuel, à l'évolution collective et à l'expansion culturelle. Ils peuvent également engendrer l'ennuï, des maladies mentales et physiques, l'aliénation et la déviation sociale. L'accroissement des loisirs peut avoir des résultats soit positifs, soit négatifs. Tout dépend de la mesure dans laquelle nous sommes prêts, en tant que nation, à les employer de façon constructive.

C'est maintenant qu'il faut en décider. Il sera impossible de préparer les adultes de demain aux loisirs, passé l'âge de l'enfance et de l'adolescence. On ne peut pas parler d'épanouissement individuel à un jeune détenu; on ne peut pas parler des perspectives qu'offrent les loisirs à ceux dont les besoins élémentaires en matière de logement, d'alimentation, de vêtement et de santé restent à combler.

On ne peut pas faire face au défi et aux possibilités que nous offrent les loisirs par des mesures partielles ni par des décisions de caractère essentiellement réactionnaire plutôt que futuriste. Il faut relever ce défi de façon globale parce qu'il touche à l'homme tout entier, dans ses aspects physique, émotif, social, intellectuel, esthétique et spirituel.

Il faut reconnaître les groupes qui ont des besoins particuliers et répondre à ces besoins par des programmes intégrés. On ne peut confier l'étude de leurs besoins en logement, soins de santé, objets de subsistance et éducation à la S.C.H.L., à des organismes de santé et de sécurité sociale et aux ministères de l'éducation respectivement, puisqu'il s'agit de groupes particuliers dont la personnalité globale varie de localité en localité et qui ont chacun un système de valeurs différent.



régions et de secteurs de la population n'ont pratiquement aucun accès à des installations de récréation.

L'état des ressources financières fait l'objet d'un examen détaillé dans un rapport distinct. Mentionnons simplement que les municipalités font face au problème d'un budget restreint. Dans le domaine des services culturels et récréatifs, les dépenses engagées par les municipalités excèdent la somme des dépenses du gouvernement fédéral et de tous les gouvernements provinciaux. Néanmoins, les municipalités ne parviennent pas à répondre aux besoins croissants des citoyens en matière de loisirs et de récréation. Il faut des capitaux pour l'acquisition et l'aménagement de terrains, pour la mise sur pied d'installations, pour le recrutement d'animateurs, et pour la formation, la recherche, la planification, l'innovation et l'expérimentation.

#### L'école non communautaire

C'est dans le secteur de l'éducation qu'existent et que fonctionnent le plus grand nombre d'installations de récréation et de loisirs au Canada. Le problème que pose la coordination de la planification, de l'organisation et de l'utilisation de ces installations entre les services communautaires de récréation et les commissions scolaires n'est pas nouveau. En fait, il date de 1910. Mais on l'a plus ou moins résolu dans les diverses régions du Canada. Par conséquent, on construit des installations communautaires distinctes au lieu d'utiliser les installations scolaires qui demeurent fermées et inoccupées au moment même où la demande publique est à son plus fort, c'est-à-dire en soirée et durant les week-ends et les vacances.

D'une part, les municipalités ne disposent pas des capitaux nécessaires et d'autre part, les impôts que verse la population à l'heure actuelle touchent à la limite de tolérance. Il est donc essentiel d'utiliser à leur capacité toutes les installations financées par les contribuables et d'aménager les installations futures en vue de leur utilisation polyvalente.

Dans l'ensemble, les ressources en matière de loisirs et de récréation sont insuffisantes et inégalement réparties au Canada. Il faut accroître le nombre des chefs, des volontaires et des moniteurs professionnels. Bien que dans plusieurs régions du Canada, les installations soient suffisantes et même excellentes dans certains cas, nombre de

#### Les ressources

"De plus en plus, aujourd'hui, les citoyens, qui ont les moyens et le loisir de le faire, quittent les régions urbaines pour renouer contact avec la nature dans nos magnifiques parcs nationaux, provinciaux et municipaux. Mais il existe également un grand nombre de personnes qui n'ont pas les moyens d'en profiter, pour qui nos parcs ne sont que des points verts sur une carte. Il nous faut prêter une attention particulière au centre de nos villes, nous efforcer non seulement de les rendre plus agréables, mais encore d'y aménager des terrains pour les sports et les divertissements en plein air. Il faut insister davantage sur l'aménagement de parcs urbains, en vue non seulement d'améliorer le paysage, mais surtout de répondre aux besoins et de donner aux Canadiens de tous les âges l'occasion de participer aux divertissements en plein air, en mettant les installations nécessaires à leur disposition."

En même temps, nous appuyons la déclaration suivante, faite par le ministre John Munro en août dernier, lors de la conférence nationale de l'Association canadienne des loisirs/parcs :

Nous félicitons le gouvernement fédéral d'avoir aménagé dix nouveaux parcs nationaux depuis 1968, ce qui en porte le nombre total à vingt-huit, et d'avoir instauré un système qui, pour la première fois, permet aux habitants de chaque province et territoire de profiter de magnifiques étendues sauvages.

Vu le rythme accéléré de l'urbanisation, il ne fait aucun doute qu'il y aura un jour une forte pénurie d'espace libre, à moins qu'on ne prenne des mesures préventives à cet égard.

Au cours de la conférence nationale sur le loisir, tenue à Montmorency (Québec) en 1969, le professeur Norman Pearson a prédit que d'ici 1980, la surface d'espace libre requise dans les milieux urbains et environnants sera d'au moins 67,000 acres, et de 300,000 à 400,000 acres d'ici l'an 2000.

Dans les villes et les régions avoisinantes, la surenchère des terrains s'intensifie sans cesse et d'ailleurs, la plupart des terrains qui se prêtent le plus à des activités récréatives sont déjà entre les mains de spéculateurs en immeubles et de sociétés d'exploitation privées.

L'espace libre fait traditionnellement partie de la catégorie des coûts d'option dont l'utilité économique se situe au bas de l'échelle des "meilleurs" modes d'exploitation. Tout compte fait, l'acquisition d'espace libre est davantage fonction des valeurs sociales que des rapports coût-bénéfice.

Les municipalités font face à un sérieux dilemme; plus le nombre d'habitants et de travailleurs est élevé dans un secteur, plus grande est la demande d'espace libre. Il faut souligner, toutefois, que la concentration d'habitants et de travailleurs influe également sur la demande de terrains requis à d'autres fins.

Selon la méthode classique, l'acquisition de parcs publics se fait en mettant de côté certaines parcelles de terrain à cette fin ou tout simplement en les achetant. Il existe maintes autres méthodes. Citons notamment celles des servitudes d'occupation temporaire, de l'utilisation multiple des corridors de service et de la rétrolocation, que diverses municipalités ont appliquées avec grand succès. En plus du recours aux écoles et aux parcs publics, il faut déployer plus d'efforts en vue d'intégrer les espaces libres privés et publics.

On n'a pas dépensé un seul dollar pour déterminer pourquoi le Suédois moyen de 60 ans a la même résistance cardiaque et pulmonaire que le Canadien moyen de 18 à 29 ans.

Nous suivons aujourd'hui les normes d'espace libre et de récréation urbaine conçues pour les villes américaines durant les années vingt. Tous conviennent que, dans le domaine des loisirs, les besoins futurs se feront surtout sentir dans les milieux urbains et environnants, mais les municipalités n'ont pas ou presque pas participé à l'orientation des recherches de portée nationale effectuées jusqu'ici.

L'essence des loisirs réside dans la liberté; pourtant, le déroulement même des travaux de recherche n'est pas sans entraves. En règle générale, ni les résultats des recherches, ni les rapports d'experts conseils ne sont communiqués aux municipalités. Pourtant celles-ci, qui ne peuvent pas entreprendre leurs propres projets de recherches faute d'argent et de personnel, fournissent plus de 90 p. 100 des programmes et la plupart des installations de récréation.

Les parcs municipaux et les loisirs

Il importe de préciser le rôle que jouent les services municipaux des parcs et des loisirs au Canada. Les modèles des années quarante et cinquante ne suffisent plus. Il faut trouver de nouvelles formes de prestation des services et reconcevoir tout notre environnement de façon à enrichir la vie de tous les jours. Dans une allocution prononcée lors de la conférence nationale sur le loisir, tenue en 1972, M. E.H. Storey, directeur du département de récréologie de l'Université d'Ottawa, déclarait: "En dernière analyse, c'est au niveau municipal que les contacts entre la population et ses dirigeants sont les plus étroits; il faut donc reconnaître qu'il incombe directement aux administrations municipales de fournir la plupart des services, des installations et des lieux de récréation publics. Dans ce domaine, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient surtout assumer un rôle de soutien".



des recherches sur la question, quoique de façon moins poussée. Cependant, ces divers travaux ne sont pas coordonnés et il n'existe aucun modèle de recueil des données qui permettrait de mettre en commun les résultats obtenus et de déterminer les lacunes à combler.

S'il est bon de savoir "où nous en sommes", il importe de déterminer "où nous allons". Les recherches effectuées jusqu'ici à l'échelle nationale visaient à répondre à la première question. La planification restreinte qui se fait dans le domaine de la récréation au Canada porte donc la marque d'une perception rétrospective de l'avenir.

Nous constatons avec appréhension la tendance actuelle à axer la recherche sur l'inventaire des services, la création de banques de données et la réunion de renseignements hétéroclites sans énoncer clairement les objectifs visés, sans préciser pourquoi ces informations sont nécessaires et comment elles contribueront à la prise de meilleures décisions. Le rapport coût-bénéfice de cette recherche devrait la reléguer au tout dernier rang des besoins prioritaires en la matière.

Au cours des deux dernières années, les contribuables canadiens ont versé deux millions de dollars pour des recherches sur le touriste, ses aspirations et les raisons qui le poussent à voyager; ils ont déboursé un autre million pour l'inventaire de tous les gymnases, auditoriums, patinoires et autres installations du genre au Canada.

Mais on n'a pas dépensé un seul dollar pour déterminer si le hockey organisé pour les jeunes favorise leur plein épanouissement ou non. Et pourtant la question est soulevée lors de chaque réunion de représentants du monde du sport et des loisirs.

On n'a pas dépensé un seul dollar pour expliquer pourquoi la participation des jeunes accuse une forte baisse lorsqu'ils atteignent l'âge de quatorze ans.



aux loisirs eux-mêmes; ils visent plutôt la santé et la fierté nationale, quand ils ne sont pas de nature purement économique.

#### Les programmes fédéraux

Le gouvernement fédéral a consacré de fortes sommes d'argent à l'exécution de programmes, entre autres, Perspectives Jeunesse, Initiatives locales, Nouveaux Horizons et la Compagnie des jeunes Canadiens, qui intéressent directement certains services municipaux dont la plupart, cependant, n'ont participé ni à l'affectation des crédits, ni à la direction des projets. Cela a donné lieu, dans plusieurs cas, à des programmes, des installations ou des ouvrages qui reproduisent les réalisations locales ou alourdissent la charge financière des administrations municipales, situation qui a suscité ce commentaire spontané de la part d'un directeur des parcs et des loisirs: "Je suis sûr que certains cours d'eau de la région métropolitaine de Toronto ont été nettoyés si souvent qu'il n'en reste plus que la roche de fond".

Par contre, si les administrations municipales avaient voix au chapitre, on pourrait diriger ces efforts louables vers les secteurs qui en ont besoin et qui en profiteraient davantage.

#### La recherche

Au fur et à mesure que le phénomène des loisirs devient réalité, on en "découvre" l'importance au sein d'organismes tant provinciaux que fédéraux. Le ministère des Transports procède actuellement à une vaste étude des réseaux routiers qui renferme un chapitre traitant des effets des loisirs sur les transports.

Des sommes considérables ont été affectées à la recherche sur les loisirs, menée notamment par la Direction des parcs nationaux, Loisirs Canada, la Direction de la Santé et du sport amateur, la Direction de l'Industrie touristique, le secrétariat d'Etat, dans le cadre du programme A.R.D.A. et par d'autres organismes. Les provinces effectuent également

afin de préserver notre héritage national et d'entretenir des parcs au profit des Canadiens. La Direction de l'industrie touristique du ministère de l'Industrie et du Commerce déploie des efforts considérables pour promouvoir le tourisme et l'utilisation des parcs canadiens. Ces efforts ont porté fruit: entre 1965 et 1971, l'utilisation des parcs nationaux a augmenté dans une proportion de 47 p. 100.

Toutefois, il n'y a au sein de l'administration fédérale aucun organisme qui soit chargé de la récréation ou des loisirs au sens large. De plus, la séparation des compétences a jusqu'à maintenant posé un obstacle insurmontable à la coordination des travaux de recherche et de planification.

On trouve une situation analogue dans les administrations provinciales: de six à dix organismes s'occupent de différents aspects de la récréation. On compte parmi ceux-ci des ministères des parcs, du tourisme, de l'éducation, de la jeunesse, et des organismes chargés de la conservation, pour ne mentionner que les plus importants.

Viennent s'ajouter à cette multitude d'organismes gouvernementaux des associations, des fédérations sportives, des commissions scolaires, des clubs locaux et l'entreprise privée, de sorte qu'une coordination complète en matière de loisirs est une tâche fort difficile, voire impossible.

#### Absence de politiques et d'objectifs nationaux

Il n'existe au niveau national aucun ensemble complet d'objectifs en matière de loisirs ou de récréation au sens large. Cette lacune rend impossible toute entreprise globale touchant la recherche, la planification, l'élaboration de programmes ou l'exploitation des ressources. Un certain nombre de ministères fédéraux ont des objectifs limités en ce domaine, mais aucun point commun ne relie ces objectifs; d'ailleurs, à quelques exceptions près, les objectifs premiers de ces ministères sont peu rattachés

Organisation morcelée

Par suite de l'absence de mesures législatives adéquates, le gouvernement fédéral compte à lui seul vingt-deux organismes engagés dans le secteur des loisirs et de la récréation. On s'occupe de plus en plus de loisirs et de récréation au Secréariat d'Etat, à la S.C.H.L., au Conseil des Arts du Canada, aux ministères des Affaires urbaines, de la Santé nationale et du Bien-être social et de l'Environnement. Les efforts de la Direction des parcs nationaux se poursuivent, grâce à des crédits considérables,

de gouvernement.

De même, les responsabilités relatives à l'administration des parcs et de la récréation au niveau municipal ne sont pas nettement définies; ainsi, nombre d'administrations locales ont des commissions distinctes pour les parcs et la récréation (bien qu'il y ait eu, ces dix dernières années, une tendance assez marquée vers l'unification de ces deux secteurs), alors que le gymnase local peut fonctionner tout à fait séparément. Il est de plus en plus nécessaire d'envisager l'utilisation des parcs municipaux, des services de loisirs et des écoles en vue d'offrir des services optimaux au citoyen canadien. En dernière analyse, le citoyen se préoccupe peu de l'origine des services; ce sont les services eux-mêmes qui l'intéressent. Les commissions scolaires et les administrations municipales doivent se réunir pour examiner l'ensemble des besoins et l'utilisation à faire des parcs municipaux et des écoles pour y répondre.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'établit pas clairement, non plus, les compétences respectives des gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine de la récréation. Il est évident que la gestion des ressources naturelles relève des provinces, mais rien n'est précisé à propos des services récréatifs fournis par les deux échelons supérieurs de gouvernement.

En mai 1971, le ministre de la Santé nationale, M. John Munro, annonçait la création de Loisir Canada en vertu des dispositions de cette même loi; toutefois, cet organisme ne s'occupe que des sports et de la santé, et malgré ces restrictions, son action est encore entravée par une insuffisance de crédits et de personnel.

Nous applaudissons à plusieurs mesures prises par le gouvernement fédéral au cours des trois dernières années, dont les suivantes:

- l'institution des Jeux du Canada
- l'établissement du Centre administratif des sports et des loisirs
- la création de Participation-Sport Canada
- l'institution de Loisir Canada
- l'aménagement de dix nouveaux parcs nationaux
- l'organisation de recherches

Tous les gouvernements provinciaux ont fait des efforts similaires en vue d'améliorer les services de loisirs et de récréation. Toutefois, il reste certains problèmes à résoudre et certains obstacles à lever dans ce domaine d'intérêt primordial. Le but poursuivi ici n'est pas de donner une explication exhaustive de ces problèmes et de ces obstacles, mais plutôt un bref exposé des plus importants d'entre eux.

#### L'absence de mesures législatives adéquates

Environ 130 lois fédérales touchent, de près ou de loin, à l'organisation de programmes et de services de récréation au Canada. En dépit de ces dispositions, qui semblent fort nombreuses, aucune loi ne s'applique à la récréation au sens large. La seule qui s'en approche est la Loi sur la santé et le sport amateur, qui a été sanctionnée en septembre 1961. Cette loi vise à favoriser, promouvoir et développer la santé et le sport amateur au Canada.

Dans la pratique, ses principales applications se résument à des programmes prévoyant la préparation d'athlètes pour les jeux nationaux et internationaux. On a fait peu de choses pour favoriser la récréation au sens large.



mosaïque culturelle qu'est le Canada - peut-être cette notion est-elle l'essence même de la culture canadienne. Si cela est exact, le Canada reflète pleinement la philosophie des loisirs de l'ère postindustrielle. En effet, la caractéristique la plus évidente des pratiques internationales actuelles en matière d'activités de loisir est justement l'idée d'inter-pénétration culturelle, d'ouverture et de partage culturels, d'adoption de normes extérieures.

Nos préoccupations actuelles au sujet de l'écologie sont un autre facteur important du milieu qui est directement relié à l'histoire, aux valeurs et aux choix de l'ère postindustrielle. On se pose des questions comme celles-ci: la pratique de la moto-neige est-elle une "bonne" chose? Les avions supersoniques ne sont-ils pas, en fin de compte, un moyen de transport destructeur? pouvons-nous souffrir la pollution par l'automobile? ne sommes-nous pas en train d'empoisonner la race humaine et les autres formes de vie avec les déchets de ce qu'on pourrait appeler la "société polluante"? Ce sont là des questions cruciales intéressant la survie même de l'homme et qui ont une incidence très précise sur les loisirs. Il faut espérer que les préoccupations de plus en plus fortes qui s'expriment sur ces points sauront amener les secteurs public et privé à prendre les mesures correctives qui s'imposent.

La question qui se pose à nous est la suivante: dans une société postindustrielle, comment les Canadiens utiliseront-ils ce nouveau supplément de temps libre? Si la réponse des divers niveaux de gouvernement se fait attendre ou se révèle inopérante, nous pouvons observer le comportement des générations passées pour voir la réaction qu'il a provoquée chez les Canadiens.

Ce qu'a produit notre société fortement technologique jusqu'à présent n'est pas le loisir, mais le temps libre. Le problème qui nous attend est celui de la conversion du temps libre en véritable loisir.



La disponibilité d'installations est un autre facteur dont l'importance est indéniable dans le choix des loisirs.

Les éléments géographiques et matériels mis à part, il faut souligner deux autres composantes du milieu. La première est l'existence d'un vaste ensemble de moyens de communication qui desservent la presque totalité du pays. Par le passé, les us et coutumes traditionnels des nations, des Etats et des groupes culturels ont limité la diffusion et la jouissance de nombreuses activités. L'élargissement des réseaux nationaux et internationaux de communications a étendu la gamme des activités appréciées. Comme il nous a été donné de le constater récemment, le hockey sur glace est une activité à laquelle on attache beaucoup de prix en U.R.S.S. Dans un avenir prochain, peut-être en ira-t-il de même pour le ballet au Canada. Les voyages, le perfectionnement constant et l'utilisation sans cesse croissante des moyens de communication tendent à internationaliser beaucoup d'activités de loisir.

La seconde composante du milieu, qui revêt une importance toute particulière au Canada, est la culture. La société canadienne est entièrement constituée de minorités culturelles. Bien que le français et l'anglais soient les langues officielles, les groupes anglais et français sont eux aussi minoritaires. Aucune autre nation, sans doute, n'est constituée dans une aussi forte proportion d'immigrants de pays étrangers. Pourtant, au Canada, la notion de culture est ouverte. On encourage tous les groupes à partager leur héritage culturel avec leurs concitoyens. Les festivals folkloriques, les expositions d'art, d'artisanat, la musique et les danses propres aux différents groupes ethniques occupent une large place dans les activités de loisir. Certes, le désir de refermer les groupes culturels se manifeste parfois, mais la majorité, dans la plupart des groupes ethniques, profite de l'occasion qui lui est offerte de partager son héritage avec l'ensemble de la nation.

Peut-être la notion de culture ouverte - cette fierté patrimoniale, cette volonté de partager, ce désir de contribuer à l'édification de la

à satisfaire des aspirations plus élevées comme le désir de l'appartenance et du respect de soi, le besoin de vivre des expériences nouvelles et de s'épanouir. Cette double liberté détermine le temps libre et est une condition essentielle à l'exercice de la liberté que donnent les loisirs.

Le temps libre varie toutefois en quantité aussi bien qu'en qualité. Il est possible de l'évaluer d'après la possibilité qu'il offre de choisir, au cours d'une période donnée, parmi une gamme étendue d'activités. Par quantité, on entend simplement la longueur d'une période libre donnée, tandis que la qualité désigne l'éventail des possibilités offertes pendant une période donnée et la capacité d'en profiter. Ces deux notions sont étroitement liées, vue que le temps dont on dispose influe nécessairement sur le genre de l'activité possible.

Cependant, le critère d'évaluation le plus important de la qualité du temps libre est la mesure dans laquelle une période de temps est vraiment libre. Cette "liberté" est fonction à la fois de la personne et de son milieu.

La personnalité de l'individu est sans doute le facteur essentiel qui détermine la nature personnelle et individuelle de nombreuses activités de loisir. La personne est à son tour soumise à différents facteurs qui déterminent la qualité de son temps libre: le revenu dont elle peut disposer, son rang social, son instruction, ses aptitudes, ses dispositions psychologiques, sa condition physique, sa santé en général. D'emblée, il est évident que les Canadiens qui vivent dans la pauvreté ne jouissent pas d'une grande liberté dans le choix de leurs activités de loisir, guère plus que les handicapés, les malades ou les groupes marginaux de notre société.

Une variable particulièrement importante dont il faut tenir compte dans une conception canadienne des loisirs est celle du milieu. Le contexte géographique exerce une forte influence sur la nature des activités: le ski ne peut se pratiquer qu'en hiver, la voile qu'en été.

L'homme libre dans une société libre doit être le centre de toute philosophie des loisirs adaptée à la société postindustrielle. Dans une telle société, la distinction est mince entre le droit au travail et le droit au loisir. Il arrive fréquemment qu'on oppose travail et chômage; dans d'autres contextes, cependant, on a plutôt opposé le travail aux loisirs ou au temps libre.

De nos jours, nombreux sont ceux qui, littéralement, vivent pour travailler et qui ne trouvent de sens à leur vie que dans le travail. Ces personnes aux horizons ainsi étriqués concluent de là que le travail est l'élément le plus riche de sens de l'existence humaine. Pour elles, le plein-emploi est un objectif national tout à fait légitime. En plus du fait que cet objectif n'a jamais été atteint, on eut soutenir, à partir d'arguments philosophiques, qu'il y a lieu, en tant qu'objectif national, de procurer à tous le maximum de temps libre. Peut-être ces vues tiennent-elles à une conception naïve de l'économie, mais on peut supposer que machines et outillage automatique ont pour but de libérer l'homme du travail, ce que, d'ailleurs, ils sont en train de faire, et de plus en plus rapidement.

Dès lors, la quantité de travail humain ne peut plus constituer un indice précis de la productivité matérielle. Le potentiel et la productivité de la machine sont sans doute des indices plus fiables. On ne peut plus supposer que la répartition équitable de la richesse nationale doit se fonder sur la productivité par homme-heure. Cette hypothèse n'est plus guère soutenable, vu les nombreux exemples de sinécure ouvrière (feather bedding) et de multiplication des emplois non productifs que connaît la société actuelle. On est à faire l'examen critique d'autres modes de répartition de la richesse nationale (p. ex., le revenu annuel garanti, l'impôt négatif sur le revenu, le revenu familial garanti). Quel que soit le fondement adopté pour la répartition de la richesse nationale, l'objectif en semble clair: garantir un standard minimum de vie civilisée à tous les Canadiens. Une fois assuré de ce minimum, l'individu est libre des contraintes imposées par les besoins élémentaires comme l'alimentation, le vêtement et le logement et il a toute liberté de chercher

ne soient qu'un aspect d'un phénomène beaucoup plus général, la mobilité. Le passage d'une société essentiellement rurale à une société urbaine est marqué et se poursuit au Canada. La mobilité s'accroît dans et entre les agglomérations urbaines. De plus, par l'immigration, l'émigration et le tourisme, le Canada participe pleinement à la mobilité internationale. Tous ces mouvements de population ont eu une influence considérable sur l'appréciation des loisirs par les Canadiens. Des attitudes rurales s'infiltrent dans nos grandes villes, les cultures des minorités ont introduit de nouvelles valeurs associées aux loisirs et nombre de nos ressources affectées aux loisirs ont profité à l'industrie touristique.

Les moyens de communication de masse ont également des répercussions notables sur l'individu et le choix de ses occupations pendant ses moments de liberté. Le Canadien d'aujourd'hui est incité par tous les moyens d'information à agir, acheter, partir, faire ceci, voir cela, etc. On le pousse à la consommation de biens et de services associés aux loisirs et souvent, on flatte chez lui le prestige d'un rang social élevé. Les valeurs qui sous-tendent ces incitations se fondent sur une économie de consommation et sur l'enrichissement des aspects matériels, plutôt qu'intellectuels, spirituels et physiques, de la vie de l'individu.

Dans une société dominée essentiellement par le matérialisme et l'économie, les loisirs sont considérés comme une récompense ou un avantage gagné ou acheté par le travail. Les prétendus loisirs que permet une telle philosophie sont en fait essentiellement utilitaires et liés au système de production. Ainsi, on nous incite à utiliser notre temps libre de manière rationnelle ou productive. Toute occupation qui ne se rattache pas directement à ces objectifs passe pour de l'oisiveté, de la paresse et, en termes ultra-puritains, pour objet de péché. Dans une telle société, les loisirs ne se justifient que pour autant qu'ils permettent un travail plus productif. Cette philosophie des loisirs a pu correspondre à une société industrielle, mais nous formons maintenant, du moins technologiquement, une société postindustrielle.



dispose de plus en plus de temps libre. Ce qui est plus important sans doute, c'est le changement de répartition de ce temps libre. Certains travailleurs sont libres un jour par semaine, d'autres deux, trois ou même quatre. Les vacances d'une, deux, trois semaines ou d'un mois ne sont pas rares. Le travail par roulement, la semaine raccourcie comportent quatre postes de travail de dix heures ("continental work week") et la production continue sont autant de facteurs qui influent sur la répartition du temps libre.

La deuxième contribution de la société moderne aux loisirs est le formidable éventail d'activités offertes aujourd'hui à l'individu. Il s'agit d'une des réalisations plus ou moins ignorées de la société post-industrielle.

La troisième condition essentielle aux loisirs, la liberté de choisir des activités tendant à la réalisation de soi, n'est pas encore remplie, conséquence, sans doute, d'un système d'enseignement qui, à l'ère post-industrielle, correspond toujours aux besoins d'une société industrielle.

Le vice-recteur de l'Université de Saint-Louis fait remarquer qu'il n'existe nulle part aux Etats-Unis un programme universitaire qui soit vraiment moderne tout en donnant à l'étudiant d'aujourd'hui ce qu'un enseignement "libéral" devait donner à l'étudiant de la Renaissance ou du XIX<sup>e</sup> siècle.

L'adaptation du système d'enseignement à de nouvelles valeurs et à l'évolution des valeurs de la société a eu des conséquences tragiques. L'individu, mal préparé à la liberté que représentent les loisirs, se réfugie dans une stimulation artificielle ou cherche simplement un anesthésique pour calmer l'angoisse des heures vides. La fuite devant les loisirs se manifeste par l'abus de la drogue et de l'alcool et, dans une certaine mesure, par des retraites intermittentes loin de la réalité quotidienne grâce aux voyages, bien que les voyages, en soi,



Si le temps libre ne constitue pas en soi les loisirs, il en est une condition nécessaire. L'ensemble de la société canadienne contemporaine

de travailler. sont ceux dont le revenu personnel suffit à les libérer de l'obligation un fait reconnu. Dans notre société d'abondance, de plus en plus nombreux duellément et la retraite anticipée, si elle n'est pas généralisée, est A l'autre extrémité de l'échelle, l'âge de la retraite est abaissé grand en plus tard, ce qui n'empêche pas que les emplois soient insuffisants. marché du travail des l'âge de 10 ans. Ils y entrent maintenant de plus compose d'enfants qui, il y a à peine 75 ans, pouvaient arriver sur le environ 48 p. 100 de la population totale. Une bonne partie du reste se lation active du Canada, dont plus de 6 p. 100 est en chômage, représente gation de se livrer à une activité précise. A l'heure actuelle, la population de longues périodes de temps pendant lesquelles il est dégagé de l'obligation, de l'année de travail et de la vie active ont assuré à l'individu semaine, de la journée, de la La société moderne a beaucoup contribué à établir deux conditions essentielles aux loisirs. D'abord, la réduction de la journée, de la

Les loisirs sont également un moyen de servir la société; ils donnent davantage l'occasion d'aider ceux qui en ont besoin chez soi et à l'extérieur, et de participer activement aux institutions communautaires, culturelles, politiques et religieuses de notre époque.

L'absence de nécessité d'entreprendre une activité quelconque et du "loisir", de la possibilité de choisir une occupation qui valorise la personne ou contribue à son épanouissement. Cette définition n'exclut aucune activité humaine du domaine des loisirs. Elle indique clairement, aussi, que le temps libre ne constitue pas nécessairement un état de loisir et que le travail n'exclut pas non plus la notion de loisir.

TABLÉAU F-1

CHANGEMENTS DE VALEURS

CHEZ L'INDIVIDU		DANS LA SOCIÉTÉ	
Auparavant	résignation au malheur	puritanisme	capacité de joie
	conformisme	individualisme	sensualité
	matérialisme	humanisme	expression de soi
	maîtrise de soi	réalisation de soi	collaboration
	succès	conscience	intérêts étendus
	intérêts limités		
		autorité	participation-engagement
	indépendance	interdépendance	
	traditionnalisme	expérimentation d'avant-garde	
	instruction comme gagne-pain	instruction pour vivre	
	valorisation du travail	valorisation des loisirs	
	patriotisme de clocher	principe du "village planétaire"	

Aristote a écrit que la nature exige de nous non seulement que nous puissions bien travailler, mais que nous puissions utiliser nos loisirs à bon escient. Pour Aristote, les loisirs ont pour but de développer le potentiel physique, intellectuel et créateur de l'homme au maximum de ses capacités naturelles.

Les loisirs sont un état personnel provenant de la personne; ils dépendent de la liberté et sont vécus d'après la conception qu'on a de soi, la réalisation de soi-même, l'épanouissement humain, ou le "doing one's own thing" des jeunes. Il est clair que les loisirs ne consistent pas en des moments particuliers ni en une catégorie d'activités. Il s'agit plutôt de

Le tableau suivant, dressé par M. Eric Trist, décrit les changements fondamentaux de valeurs qui se produisent chez l'individu et dans la société.

Une philosophie des loisirs, de notre temps, doit avoir un rapport direct avec le système actuel de valeurs. Il faut donc bâtir sur une base mobile, tâche qui n'est pas impossible, mais qui exige une souplesse certaine. Aucun aspect de la société actuelle n'est plus dynamique que son système de valeurs. Non seulement il existe une évolution rapide, qui ébranle des conceptions très anciennes des valeurs, mais cette évolution va elle-même s'accélérant. Un exemple intéressant mais passager de changement de valeurs nous a été offert par le mouvement des "Flower Children". Ces jeunes donnaient une valeur à la paix, à l'expression de soi, à la créativité, à l'amour et à la fraternité universelle. Aucun chrétien pratiquant n'oserait s'opposer à ces valeurs, mais elles étaient vécues par les "Flower Children", qui avaient aussi dévalorisé le matérialisme et le travail tels que les définit notre système économique. C'est à cause de ce qu'ils dévalorisaient qu'ils ont été rejetés et considérés par beaucoup comme une menace pour la morale. L'orientation donnée aux valeurs par les jeunes hippies, il y a une dizaine d'années a eu cependant un effet persistant. On sent que le matérialisme et le culte absolu de l'éthique professionnelle sont moins forts. L'expression et la créativité sont conçus en fonction de l'épanouissement personnel. On a toute raison d'envisager des changements de valeurs tout aussi radicaux dans un avenir encore plus prochain. Ces changements semblent liés à une évolution du concept de liberté individuelle fondé sur la liberté d'action plutôt que sur l'absence de restrictions, de limitations et d'interdictions.

d'attitudes et les différences des effets de l'évolution sur les communautés rurales et urbaines ont un rapport direct avec la définition d'une philosophie des loisirs urbains. Les façons différentes d'envisager la communauté et les relations avec le milieu sont également importantes. Les besoins des individus, la nature de l'épanouissement humain et les valeurs sociales associées à leurs activités, tous ces facteurs, liés à l'environnement urbain, constituent l'essence d'une philosophie des loisirs urbains.

association durable. La mobilité est relativement faible (en particulier les mouvements au sein de la communauté), bien qu'il existe un exode massif des jeunes vers les grandes villes. On vit en harmonie avec l'environnement, qui est appréciée surtout dans sa condition naturelle. L'évolution, assez lente, semble souvent menacer les aspects les plus valorisés de la vie rurale. L'éthique professionnelle n'est pas menacée, bien que la vie puisse en fait être vécue à un rythme plus serein.

La vie urbaine est d'implantation récente au Canada. Chose plus importante sans doute, peu de familles citadines sont établies dans leur milieu depuis plus de deux générations. En effet, on pourrait qualifier à juste titre une bonne partie de notre population urbaine de préurbaine dans ses attitudes et ses valeurs. Le véritable "homo urbanus" tend à un comportement plus cosmopolite que local. Il choisit ses relations en fonction de ses intérêts et souvent, ne les différencie pas de ses relations professionnelles. Il a tendance à être très mobile et n'est pas lié à son lieu de résidence par des obligations historiques ou traditionnelles. Sa notion de communauté n'est pas géographique, mais plutôt fonctionnelle, c'est-à-dire qu'il fait partie de certaines "communautés d'intérêt". Le citadin est également plus fonctionnellement engagé dans son travail, et les jeunes, en particulier, mettent en doute la validité d'une éthique professionnelle.

Le citadin semble plus adapté au changement que le paysan. La technologie industrielle: travail à la chaîne, automatisation, cybernétique, informatique, spécialisation professionnelle, monotonie du travail, semaine de quarante heures et week-end de trois jours, n'ont pris naissance qu'au cours des cinquante dernières années. Son milieu, qui n'est pas naturel mais artificiel, se modifie constamment et indépendamment des saisons. Le besoin conséquent et la disponibilité de temps libre sont, encore une fois, surtout une caractéristique du citadin. Les différences entre valeurs rurales et urbaines, les différences



### III. VERS UNE PHILOSOPHIE DES LOISIRS

Les loisirs, concept très personnel, sont, à ce titre, étroitement liés aux possibilités, aux aspirations et aux valeurs de l'individu. La question du devenir de l'homme occupe les philosophes depuis toujours. Le fait qu'il a de meilleures chances de s'épanouir aujourd'hui que jamais auparavant constitue sans doute l'un des paradoxes de notre société post-industrielle, mais les institutions qui, traditionnellement, le renseignaient et le guidaient dans son épanouissement ont perdu de leur influence

Il semble que la preuve de l'émigration des population des régions rurales et des petites villes vers les grands centres urbains ne soit plus à faire. Il importe, cependant, de remarquer que ce mouvement est assez récent, ce qui fait qu'une partie importante de la population urbaine est née et a été élevée à la campagne ou dans de petites villes. De même, un grand nombre des personnes nées dans les agglomérations urbaines ont des parents originaires d'un milieu rural ou de petites villes. Au Canada, l'effet de l'exode rural s'ajoute souvent à celui du passage d'un continent à un autre et, par conséquent, d'une culture à une autre. Un autre facteur qui influence les valeurs urbaines est la mobilité croissante des populations en milieu urbain, du centre ville à la banlieue, d'une banlieue à l'autre, et de la banlieue à la ville.

Il existe des modèles précis de pensée et d'action qui permettent de faire la distinction entre attitudes et valeurs rurales d'une part, et urbaines de l'autre. Par exemple, l'histoire et la tradition des régions rurales et des petites villes sont plus intimement liées à l'individu. L'histoire en est plus longue, plus localisée, et constitue le fondement de la tradition. La vie est vécue surtout dans les limites géographiques de la communauté. Les amitiés et les groupements professionnels, qui sont indifférenciés, se fondent sur la proximité et sur une



leurs loisirs. Ce fait, simple mais inéluctable, prendra de plus en plus d'importance au fur et à mesure que notre société passera du stade industriel au stade postindustriel.

mobilité. Les prévisions montrent que la population doublera d'ici l'an 2000. De plus, on trouvera 95 p. 100 de cette population dans les centres urbains. Le nombre des personnes qui fréquentent les universités canadiennes a triplé au cours de la décennie 1961-1971. Environ 80 p. 100 de toutes les familles du Canada possèdent actuellement une voiture qui leur garantit la mobilité requise pour s'adonner à des activités de loisir.

La participation des Canadiens à de nombreuses activités de loisir révèle nettement l'influence de ces facteurs sur ces activités. Ainsi, les visites dans les parcs tant nationaux que provinciaux ont plus que doublé entre 1961 et 1971. L'éducation permanente constitue une autre activité de loisir. Au cours des trois dernières années, le nombre des étudiants à temps partiel dans les universités est passé de 125,000 à 224,000, ce qui représente une augmentation de 70 p. 100. On estime à environ sept millions le nombre des billets vendus au Canada en 1968 pour des spectacles professionnels d'arts d'interprétation, ce qui équivaut au triple des ventes de billets de 1956 à 1968.

Une imposante étude faite aux États-Unis et à la suite de laquelle la Commission d'examen des ressources récréatives de plein air (Outdoor Recreation Resources Review Commission) a présenté un rapport en 28 volumes, prévoit que la participation aux activités récréatives de plein air sous toutes leurs formes quadruplera d'ici l'an 2000. L'on peut raisonnablement supposer que les mêmes prévisions sont valables pour le Canada. Nous devons en tant que nation, nous organiser et nous préparer en vue de cette éventualité.

Au lieu d'admettre que l'augmentation des loisirs puisse donner lieu à des problèmes, nous devons nous assurer que cette augmentation fournisse effectivement à tous les Canadiens, aussi bien individuelle-ment que collectivement, l'occasion de s'épanouir pleinement. De nombreux historiens et anthropologues, dont Arnold Toynbee et Margaret Mead, sont d'avis que la destinée d'une nation tient à la façon dont ses membres occupent

En d'autres termes, 1100 heures de travail pendant 147 jours de travail et 218 jours de congé au cours d'une année.

La manière dont on occupera ces périodes croissantes de temps libre aura des répercussions fort importantes sur les Canadiens en tant qu'individus, familles, communautés et société. Pour placer le temps libre dans une perspective juste, en l'an 2000, l'ensemble de la population canadienne disposera de quelque 350 milliards d'heures, dont une proportion de moins de 5 p. 100 seront passées à travailler. Environ 40 p. 100 de ces heures seront consacrées au sommeil, à l'alimentation et aux soins personnels. Les 55 p. 100 qui restent seront du temps libre.

Parallèlement à la tendance vers une augmentation du temps libre, le revenu des Canadiens s'est généralement accru, passant de \$4,000 environ en 1951 à \$6,500 en 1968. A mesure que les gens gagnent plus d'argent, ils ont tendance à dépenser une proportion plus élevée de leur revenu pour entretenir un niveau de vie qui va en augmentant. Les dépenses faites pour les activités de loisir tendent à constituer un élément important de ce niveau plus élevé. Au cours de la période de vingt ans allant de 1948 à 1968, les dépenses par tête des Canadiens au titre de la récréation ont augmenté de 70 p. 100 en dollars constants.

Dans une étude intitulée "The Challenge of Leisure" qui a été menée en Californie, les dépenses des consommateurs au titre des loisirs représentaient près des 2/3 de toutes les dépenses qu'ils pouvaient faire. D'après un article spécial paru récemment dans le U.S. News and World Report, on estime que les Américains dépenseront 105 milliards de dollars pour les loisirs en 1972. Un rapport spécial publié par une importante société de placement des Etats-Unis estime à 150 milliards de dollars le chiffre total du marché des loisirs.

Les autres facteurs qui influenceront sur la demande de loisirs seront l'accroissement de la population, de l'urbanisation, de l'instruction et de la

La semaine de travail de quatre jours signifie une augmentation de la disponibilité de "blocs" de temps libre. Si le cumul de fonctions augmente avec la semaine de quatre jours, une étude faite aux Etats-Unis révèle que la grande majorité (80 p. 100) des travailleurs consacrent leur temps supplémentaire à des activités de loisir orientées surtout vers des activités dites "action". Selon d'autres constatations, les voyages et la fréquentation des parcs augmenteront par suite de la prolongation des week-ends; la demande d'activités nocturnes diminuera du fait que les soirées seront plus courtes, tandis que la demande d'activités portant sur 1 à 3 jours, surtout pendant les week-ends, augmentera. On a déjà observé une augmentation des achats de maisons de vacances chez les travailleurs qui jouissent de la semaine de travail de quatre jours.

De la même manière, les changements apportés à l'année de travail et à la vie active procureront aux Canadiens des périodes sensiblement accrues de temps libre. Les vacances ne sont plus l'apanage d'une minorité de privilégiés; elles sont désormais virtuellement accessibles à tous les Canadiens. Une étude commandée par le gouvernement en 1968 a révélé que presque tous les travailleurs canadiens obtiennent ou ont la possibilité de prendre des congés de vacances. En 1961, 80 p. 100 des Canadiens avaient les moyens de prendre des vacances, contre 60 p. 100 en 1951. De plus, la longueur des vacances augmente.

Sous le rapport de leur vie active, les Canadiens tardent à entreprendre une carrière pour parfaire leur instruction, et l'on peut s'attendre à des retraites anticipées. Les congés d'études se généraliseront aussi. Dès 1962, la United Steel Workers of America négociait un congé d'études payé d'une durée de trois mois tous les cinq ans à l'intention des travailleurs qui comp-  
taient quinze ans de service et plus.

Dans leur ouvrage intitulé The Year 2000, Kahn et Weiner prévoient que la vie active en l'an 2000 correspondra au modèle suivant:

7.5 heures par jour de travail

4.0 jours par semaine

39 semaines par an.

## II. LA SIGNIFICATION DES LOISIRS

L'on assiste depuis 1900, et ce à un rythme sans cesse croissant, à l'augmentation de la quantité de temps libre, du revenu réel, de la mobilité, des niveaux d'instruction et de la population, laquelle s'accompagne de l'émigration de la population des régions rurales vers les villes.

On observe clairement une diversité croissante dans les horaires de travail et une diminution du temps passé au travail, dont la semaine de travail de quatre jours est la plus notoire. Une firme d'experts conseils en administration qui a étudié la semaine de travail de quatre jours a établi que celle-ci était en vigueur dans 17 sociétés canadiennes en octobre 1971. Six mois plus tard, c'est-à-dire en avril 1972, la même firme déclarait qu'au moins 60 sociétés au Canada avaient adopté la semaine de quatre jours. Les données correspondantes concernant les Etats-Unis montrent que la semaine de quatre jours était en vigueur dans quelque 650 sociétés en septembre 1971 et que quatre sociétés par jour adoptaient le nouvel horaire.

Une étude faite aux Etats-Unis par l'American Management Association

a démontré que, dans la majorité des cas, les frais de fonctionnement, la production, l'efficacité et les profits s'amélioraient de façon notable dans les sociétés qui adoptaient la semaine de travail de quatre jours. L'on peut donc s'attendre qu'un nombre croissant de sociétés adoptent cette formule.

D'après les prévisions, non seulement l'horaire de la semaine de travail sera modifié, mais il sera aussi réduit. Il a fallu soixante-dix ans, à savoir de 1850 à 1920, pour réduire la semaine de travail de 70 à 50 heures, puis 40 ans de plus, c'est-à-dire jusqu'en 1960, pour la faire passer de 50 à 40 heures. D'après les prévisions actuelles, la semaine de travail sera réduite à 30 heures d'ici l'an 2000.

De même, les appareils automatiques, les aliments-minutes et le fait que les familles tendent à être moins nombreuses réduisent le travail à la maison.



qui consiste en des activités relativement déterminées par la personne elle-même - des faits associés à ses occupations de temps libre non employé à gagner de l'argent. Ces activités doivent être perçues par la personne comme des loisirs, être psychologiquement agréables tant dans leur anticipation que dans le souvenir qu'elle en garde, et fournir des occasions de récréation, d'amélioration personnelle et de service à autrui.

Comme expérience - L'une des plus intéressantes conceptions du terme loisirs est peut-être celle qu'on a appelée le point de vue aristotélicien ou classique. Des auteurs modernes comme Pieper, Miller et Robinson, et de Grazia ont accepté et élargi cette conception. En termes simples, le point de vue classique définit les loisirs comme un sentiment subjectif - une situation dans laquelle toute activité exercée l'est uniquement pour elle-même. Les loisirs sont un sentiment de paix intérieure qui est complètement détaché de tout sentiment d'obligation extérieure. C'est cette dernière conception des loisirs qui constitue le fondement théorique du présent rapport. Il importe toutefois d'y ajouter deux autres dimensions. L'on doit avoir la POSSIBILITE de choisir et la CAPACITE de le faire. La possibilité suppose les moyens physiques, financiers, sociaux et psychologiques requis pour prendre part à une activité. La capacité de choisir suppose que l'on a les aptitudes requises pour jouir de l'activité.

Comme du temps - Le mot loisir vient du latin *liscere*, "être autorisé", et désigne habituellement, au sens contemporain, le temps durant lequel on est "libre" de choisir de prendre part à un type donné d'activité ou "autorisé" à le faire. Employé dans ce contexte, le terme présente les loisirs comme l'instrument de mesure d'une gamme d'activités librement choisies, dont la plus importante caractéristique est l'absence de la contrainte qu'impose l'obligation. Les loisirs représentent donc la partie de la journée qui est consacrée à des activités librement choisies et auxquelles on s'adonne surtout pour des motifs autres que ceux qui sont associés à la subsistance personnelle (alimentation, sommeil, autres fonctions biologiques) essentielle à son rôle dans la société ou à la subsistance au sens économique du terme.

Si cette conception des loisirs traduit probablement la notion populaire du terme, elle est loin de rallier tous les suffrages, notamment parmi les sociologues, les philosophes et les planificateurs des loisirs.

Comme activité - Le sociologue français de réputation internationale Joffre Dumazedier envisage les loisirs comme une forme d'activité. Pour Dumazedier, les loisirs représentent un éventail complexe d'activités qui ne sont pas rattachées à l'activité nécessaire ni aux obligations familiales et sociales.

Comme symbole de la structure des classes - L'un des premiers sociologues américains, Thorstein Veblen, a avancé la thèse selon laquelle au cours des diverses périodes de l'histoire, le fait d'avoir des loisirs devient un trait reconnu de la classe dirigeante. Cette "théorie de la consommation en vue" ne s'applique peut-être pas autant qu'autrefois à la société moderne, étant donné que les loisirs sont de plus en plus à la portée de toute la population.

Comme construction interdisciplinaire - Le sociologue et musicien Max Kalplan définit les loisirs comme une construction interdisciplinaire

L'accroissement accéléré de ce qui semble être une abondance de temps libre est l'un des traits distinctifs de la civilisation industrielle moderne. Mais qu'est-ce que le temps libre? Selon l'usage courant, cette expression laisse habituellement entendre que l'on n'a pas à travailler et suppose une simple dichotomie entre le temps passé au travail et le temps non passé au travail.

Le temps non passé au travail peut être défini comme un continuum allant de l'espace de temps pendant lequel un type d'activité est nécessaire à celui pendant lequel un autre type d'activité est obligatoire à celui où l'on peut choisir librement une activité. Le continuum comporte nécessairement comme éléments terminaux les activités telles que le sommeil, l'alimentation et les soins personnels, qui sont biologiquement nécessaires à la vie. Les activités obligatoires sont celles qui correspondent à ce qu'une personne est censée faire à son titre premier de mari et père, de femme et mère, etc., par exemple, tondre la pelouse, faire les courses, la cuisine, et ainsi de suite. Ce groupe d'activités semble occuper une portion importante du temps non passé au travail. Le temps libre est la portion restante du "temps non passé au travail" pour laquelle le choix d'une activité n'est pas restreint par des nécessités d'ordre biologique ou des obligations sociales. C'est sur ce délai d'activité "discrétionnaire" que porte le présent rapport.

Il y a également lieu, au départ, de donner une définition provisoire de la récréation. Les professionnels de la récréation la définissent comme une activité à laquelle on s'adonne volontairement durant son temps libre, pour la satisfaction que l'on en retire, et qui vivifie l'intelligence, le corps ou l'esprit.

S'il est relativement simple de définir la récréation, il est par contre plus difficile de définir les loisirs. Les loisirs ont, historiquement et philosophiquement, été envisagés sous plusieurs aspects:

6. L'analyse et la logique soulignent invariablement la nécessité d'une collaboration tripartite dans la détermination des normes et des priorités nationales exigées pour la gestion de l'environnement. Dans le cadre de cette collaboration, nous devons solliciter aussi la participation active de l'industrie et de la main-d'oeuvre aux délibérations sur les priorités et les objectifs nationaux.

7. Il se fait beaucoup de travaux de recherche et de développement d'une importance capitale sur les techniques de prévention de la pollution. Nous ne devons pas attendre de la technologie un palliatif à la solution des problèmes de l'environnement causés par les progrès techniques et économiques. On ne trouvera une solution efficace et durable que si les responsables sont capables de prendre des décisions valables pour déterminer les priorités et les objectifs nationaux.

5. L'implantation de nouvelles industries devenant une force politique de plus en plus puissante au Canada, les questions de gestion de l'environnement tendent à perdre de leur importance en raison de considérations économiques régionales. Si l'on admet la valeur d'un compromis général entre les différents degrés de pollution de l'environnement et d'autres objectifs de la collectivité canadienne, il faudra chercher à obtenir l'unanimité sur la nature de ce compromis et à voir quelles seraient les réactions à l'échelon régional ou local sur la nature des variantes à accepter dans des conditions exclusivement locales.

4. La gestion de l'environnement, tout en ayant une portée matérielle et financière différente, procède néanmoins des mêmes causes et exige des solutions similaires. En général, il faut reconnaître que toutes les questions de gestion de l'environnement relèvent de pressions économiques s'exerçant concurrentement à l'égard de ressources fixes ou limitées. Comme tous les secteurs productifs de l'économie privée ou publique font également appel aux ressources fixes, il faudra trouver quelque compromis pour définir dans quelles conditions elles pourront être épuisées.

3. Manifestement, il devra donc y avoir un intermédiaire ou un dispositif administratif chargé d'attribuer des priorités précises aux divers éléments d'un programme global d'assainissement. Si on reconnaît que chaque instance administrative correspond à une conception différente de l'assainissement de l'environnement et, ce qui est plus grave encore, qu'elle est soumise à une série de pressions politiques fondamentalement différentes, on admettra qu'il est indispensable de réaliser l'unanimité à l'échelon national pour fixer les priorités et que celles-ci ne pourront être établies qu'à la suite de consultations et de négociations tripartites apolitiques.



1. A des fins d'analyse, il faut établir une distinction dans les problèmes de l'environnement en les faisant ressortir à deux ordres de considérations: la nécessité de remédier à l'état de pollution actuel; la nécessité de mettre au point des méthodes efficaces de gestion de l'environnement. L'une et l'autre diffèrent, quant aux délais et à l'ampleur de l'engagement politique qu'exige leur solution. Les questions d'assainissement se posent dès maintenant et demandent, pour surmonter la crise, qu'on engage de vastes ressources publiques et privées. C'est un problème qui se pose à la génération canadienne actuelle et qu'elle doit résoudre. La gestion de l'environnement est une entreprise à long terme qui requiert à la fois des fonds et une intense recherche de dispositifs administratifs et techniques permettant de prévoir les besoins des futures générations de Canadiens.

2. Les frais d'assainissement sont énormes! Aucune instance administrative ne peut ou ne devrait être appelée à en supporter la charge totale. Mais, comme une instance administrative n'est que le mandataire d'une circonscription, on peut réduire les questions financières aux considérations suivantes:

a) Quelle proportion de l'assiette fiscale doit être consacrée à l'assainissement?

b) Comment dépenser les crédits tant dans l'espace que dans le temps?

c) L'orientation des dépenses modifiant la situation concurrentielle des localités entre elles, comment conviendrait-il de répartir ces dépenses pour limiter éventuellement les rivalités néfastes que l'attribution des ressources pourrait susciter?

Comme la pollution est à la fois la conséquence d'activités qui constituent la base même de notre régime économique et social et la cause de l'épuisement prochain des ressources essentielles à ces activités; comme d'autre part, les agglomérations se sont tout naturellement formées et développées là où ces ressources étaient plus accessibles, nous détruirions le fondement même des collectivités que nous voulons servir si nous manquions notre but essentiel qui est de rétablir l'harmonie entre l'homme et son milieu.

e) de la corrélation inévitable qui existe entre la gestion de l'environnement et tout programme rationnel d'aménagement communautaire.

Après avoir estimé à un minimum de 1.3 milliard de dollars le coût d'un programme national d'épuration secondaire, il faut souligner que les installations industrielles ne sont pas comprises. D'autre part, cette estimation fait totalement abstraction du coût d'épuration tertiaire et ne prévoit rien pour l'élimination d'un volume sans cesse croissant de boue. Bref, on n'a ici qu'un minimum élément d'un programme global d'épuration.

En comparant le Canada aux Etats-Unis, nous estimons qu'un programme complet d'épuration de l'eau pourrait coûter aux Canadiens 10 milliards de dollars au cours des dix ou quinze années qui viennent. Cette somme énorme, au regard de l'exercice budgétaire fédéral en cours, représente des dépenses annuelles moyennes de moins de 5 p. cent du budget, pendant les dix prochaines années.

L'objet essentiel de ce document est de faire voir la complexité et l'urgence d'un programme d'assainissement de l'environnement, le Canada ne pouvant s'en dispenser s'il veut jamais organiser et mettre en oeuvre, sérieusement et efficacement, la gestion de son environnement. Nous avons essayé de démontrer que la pollution revient cher tant du point de vue financier que de celui de la santé et du confort. Nous avons aussi essayé de mettre en lumière la nécessité d'aborder globalement les questions de l'assainissement et de la gestion de l'environnement, compte tenu:

- a) de l'influence réciproque des divers types de pollution;
- b) du chevauchement des objectifs opposés poursuivis par l'industrie et l'Etat;
- c) du rôle et des attributions de chacune des trois instances administratives;
- d) de l'interdépendance qu'on trouve entre la qualité de l'environnement recherchée et la gestion des ressources vitales;

considération plus importante, pour le corriger définitivement, il faudra absolument appliquer des méthodes grâce auxquelles le taux d'investissement visant à accroître la capacité dépassera le taux d'accroissement des eaux-vannes. En 1980, on aura à traiter quotidiennement dans les centres urbains un supplément d'au moins 1 milliard de gallons. Il faut donc, en moyenne, prévoir chaque année une capacité supplémentaire de plus de 100 MGJ si l'on veut réussir à atténuer le déficit actuel au cours des années 1970. Il s'ensuit que le programme d'investissements à long terme devrait être assez intensif au début.

Mises à part les dépenses engagées pour les usines, nous estimons qu'il faudrait consacrer une somme supplémentaire de 600 millions de dollars à l'interception de l'huile. Il est très difficile d'en déterminer le coût à défaut de données fondamentales extrêmement précises. Dans toute ville, le coût des intercepteurs dépend de facteurs divers, dont la disposition relative des déversoirs et des usines ainsi que la nature et l'état du terrain. D'une municipalité à l'autre, on peut donc envisager des variantes notables dans les coûts. Néanmoins, d'après différents devis estimatifs, préparés à l'intention de certaines municipalités, on prévoit que le coût global des intercepteurs d'huile serait d'environ 600 millions de dollars.

Manifestement, on ne pourrait mettre en oeuvre une politique nationale d'épuration secondaire des eaux que si les diverses administrations augmentaient leur participation financière. L'examen du financement actuel la montre insuffisante principalement à deux égards:

- a) Le taux des contributions n'est pas assez élevé pour permettre aux administrations locales de faire face à la situation comme il conviendrait.
- b) Fournir des fonds ne suffit pas: une politique nationale touchant la qualité de l'eau s'impose d'urgence.

seraient absorbées par les grandes municipalités. \*\* Il nous faudra d'urgence une bonne partie de cette somme, puisqu'en 1970, près de 70 p. cent des eaux-vannes ont été évacuées soit sans aucun traitement, soit exclusivement après l'épuration primaire.

Cette somme de 700 millions de dollars serait vraisemblablement répartie entre les régions de la façon suivante:

Provinces	Millions de dollars	P. 100
Maritimes	79	11
Centrales (Québec et Ontario)	483	67
Ouest canadien	155	22
Total	717	100

Cette répartition se fonde sur la population telle qu'elle a été recensée en 1970 et qu'elle est prévue pour 1980, ainsi que sur le nombre d'installations d'épuration secondaires existant en 1970 dans chaque région. Conséquemment, ce serait la province de Québec, qui nécessiterait le plus de fonds (280 millions de dollars), car bien qu'elle occupe le deuxième rang pour la population urbaine, sa capacité d'épuration des eaux usées est extrêmement limitée. La province d'Ontario exigerait aussi de gros investissements. C'est elle qui possède le plus d'usines d'épuration mais, d'autre part, elle est très urbanisée et connaît une expansion rapide. Parmi les provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique absorberait la majeure partie des fonds, principalement parce qu'elle se développe vite et est insuffisamment pourvue d'usines d'épuration secondaire. Enfin, les provinces maritimes exigeraient d'autant plus de fonds que jusqu'ici, elles ont investi peu de capitaux dans l'épuration des eaux usées.

De toute évidence, l'écart entre la capacité des installations actuelles et les besoins ne sera pas comblé du jour au lendemain, mais,

\*\* Plus de 50,000 habitants.



En 1970, une proportion d'environ 44 p. cent des eaux municipales

usées a été déversée dans les lacs et les cours d'eau sans avoir été traitée. Cela représentait environ 950 MGJ, soit 4 fois le volume quotidien d'effluent de la ville de Toronto. Plus de 90 p. cent de ces eaux usées non traitées provenaient d'agglomérations urbaines de plus de 50,000 âmes. D'autre part, une proportion de 25 p. cent des eaux usées a été soumise seulement à l'épuration primaire.

Si les administrations canadiennes concluaient à la nécessité d'équiper tous les centres urbains d'installations d'épuration secondaire, les frais d'établissement calculés sur dix ans, s'élèveraient au moins à 1.3 milliard de dollars\*, sans compter le coût des terrains, les honoraires juridiques, les frais de remplacement de l'équipement, le service des intérêts, et les immobilisations exigées par le prolongement normal des canalisations. A vrai dire, cette estimation s'avérerait probablement très prudente. Certains éléments du coût varient sensiblement d'une région à l'autre. Nous avons donc essayé de nous en tenir aux estimations modestes et à notre avis, le chiffre de 1.3 milliard de dollars peut être considéré comme un minimum valable.

Frais d'établissement d'une politique  
canadienne d'épuration secondaire  
(en millions de dollars)

1970-1980

Usines	\$ 700
Intercepteurs d'huile	\$ 600
Total	\$1,300

Sur ce total, les seules usines d'épuration exigeraient une dépense d'à peu près 700 millions de dollars sur lesquels plus de 75 p. cent

\* En dollars de 1970.

La croissance industrielle et démographique, ainsi qu'une utilisation accrue des appareils consommant de l'eau (par exemple, les machines à laver la vaisselle), a suscité une forte demande en eau, laquelle, à son tour, donne lieu à une grande quantité d'eaux usées. On estime qu'en 1970, les municipalités ont dû fournir quotidiennement au-delà de 2 milliards de gallons d'eau. On peut prévoir, sans exagération, que vers 1980 la consommation aura augmenté de 50 p. cent. De fait, on pense qu'au cours des années 1970 la population urbaine augmentera au taux moyen annuel de 2.9 p. cent, c'est-à-dire à un taux légèrement inférieur à celui de la période de 1961 à 1966. Même si la moyenne de la consommation par habitant s'accroît au taux annuel modéré de 1 p. cent, les municipalités feront face en 1980 à une demande qui dépassera quotidiennement les 3 milliards de gallons.

La majeure partie de cette eau aboutira dans les égouts municipaux et il est à espérer qu'elle aura été traitée au préalable. Comme le Canada n'a déjà pas suffisamment d'installations d'épuration, il faudra sans aucun doute effectuer pendant les années 1970 des investissements considérables, non seulement pour combler l'écart actuel, mais aussi pour suivre le rythme d'accroissement du volume des eaux usées.

Degré d'épuration	Pourcentage du volume recueilli par les égouts municipaux en 1970
Nul	44%
Primaire	25%
Secondaire	31%

4. A. Penman et R. Gosselin, Rapport présenté au Comité de contrôle de la pollution de la FCM, avril 1972.

D. Autres formes de pollution

Nous pourrions consacrer de nombreuses pages à chaque autre forme de pollution, la pollution par le bruit et par la chaleur, la pollution esthétique, les insecticides et autres formes. Mais notre propos est de montrer la nécessité de la collaboration intergouvernementale et non de présenter un traité complet sur la gestion de l'environnement. Il nous suffit donc d'affirmer notre conviction que les gouvernements doivent collaborer dans les quatre domaines susmentionnés et dans d'autres encore. Par exemple, nous mentionnons le problème du bruit, qui nécessite une réglementation municipale pour les véhicules à moteur, des lois fédérales touchant les normes de construction et l'intervention du gouvernement provincial pour l'octroi des permis et la vérification des véhicules.

Chaque instance administrative a manifestement un rôle à jouer en ce domaine. Le Conseil national des recherches et d'autres organismes gouvernementaux effectuent à divers degrés l'étude de la question. Les administrations locales sont, de toute évidence, dans l'obligation d'appliquer des solutions dans le cadre des lois provinciales (par exemple les pneus à crampons). Les trois niveaux de gouvernement devraient se concerter pour régler les problèmes causés par notre climat.

Nous serions coupables de négligence si nous ne mentionnions pas l'enlèvement de la neige comme source de pollution des sols et cause des difficultés d'utilisation des terrains. Toute municipalité susceptible d'être couverte de plus de douze pieds de neige est consciente du problème. L'emploi de sel, de sable ou de calcium pour réduire la quantité de neige et de glace ou combattre leurs effets, crée à son tour d'autres problèmes comme la corrosion des automobiles.

ressources énergétiques en voie d'épuisement rapide.

la pollution que pour réduire la demande excessivement forte de comme solution de rechange à l'automobile tant pour lutter contre également mieux à même de prouver la nécessité des transports en commun (par exemple la normalisation des bouteilles consignées). Nous serions

des sols bien que ce soit là plutôt un problème d'utilisation des terrains.

Les Canadiens jettent environ 1,000 livres de déchets solides, d'origine domestique et industrielle, par personne et par an contre

1,800 livres environ pour le consommateur américain! Le papier compte pour 53 p. cent de cette énorme quantité. Mais cela ne représente que 1.7 p. cent de tous les déchets solides jetés annuellement.

L'évacuation pose encore un problème complexe. Les décharges sanitaires sont de plus en plus rares et celles qui existent subissent les effets de la lixiviation. L'incinération peut être un grand facteur de pollution atmosphérique. Compte tenu de toutes ces considérations et d'autres encore, l'évacuation des déchets solides est devenue le chaînon indispensable entre les notions d'assainissement et de gestion de l'environnement.

L'évacuation des déchets solides est l'un des principaux

facteurs de nature à inciter le public à lutter contre la pollution. Les gens éparpillent les déchets et doivent en subir les conséquences. Il est très facile de faire comprendre à un enfant pourquoi il ne faut pas jeter de bouteilles vides sur la plage s'il a eu le malheur de se couper le pied sur des éclats de verre.

Le problème de l'évacuation des déchets solides est une occasion évidente et naturelle pour le public de participer à la lutte contre la pollution et à la sauvegarde des ressources. Toutes les administrations et les institutions éducatives devraient se concentrer sur cet aspect de la question. Si la prise de conscience de la population peut se traduire par des mesures concrètes, le succès des programmes de recyclage sera assuré grâce à la collaboration des particuliers (par exemple le triage des déchets) et des entreprises

Tableau E-3

Séquences de la pollution atmosphérique

Date  
Lieu  
Victimes  
présomées

Février 1880	Londres	1000
Décembre 1930	Vallée de la Meuse (Belgique)	63
Octobre 1948	Donora (Pennsylvanie)	20
Novembre 1950	Posa Rica (Mexique)	22
Décembre 1952	Londres	4000
Novembre 1953	New York	220
Janvier 1956	Londres	1000
Décembre 1957	Londres	700-800
Décembre 1962	Londres	700
Janvier 1963	New York	300
Novembre 1966	New York	168

Source: A.J. de Villiers, "Effects of Air Pollution on Health",  
Occupational Health Review, Vol. 20 n° 3-4 (1968-69) p. 29.



Tableau E-2

MODELE DE QUALITE DE L'AIR - HAMILTON

TABLEAU DES EMISSIONS DE POLLUANTS - PAR POLLUANT

(EN MILLIONS DE LBS PAR AN)

SOURCES	SO <sub>2</sub>	POUSSIERES	SUBSTANCES NOCIVES	CO	HC
Industries	62.20	50.43	80.65	7.49	25.15
Automobiles	0.47	0.63	5.88	133.20	18.29
Trains	0.09	0.24	0.49	0.13	0.30
Navires	2.91	0.29	0.64	0.07	0.14
Chauffage des résidences	3.15	0.40	0.97	0.08	0.12
Chauffage des appartements	0.44	0.24	0.35	0.23	0.05
Chauffage des écoles et universités	1.88	0.31	0.74	0.15	0.05
Chauffage des édif. publics et commerciaux	1.84	0.24	0.95	0.05	0.03
Petites industries	0.40	0.06	0.26	0.01	0.01
Incinération	0.01	0.08	0.04	0.22	0.01
Total	403.06	73.39	52.92	90.97	44.15
				141.63	

Source: L. Shenfeld and A.E. Boyer, the Utilization of Urban Air Pollution Model in Air Management (Toronto: Ministère de l'Environnement, 1972).

Tableau E-1

MODELE DE QUALITE DE L'AIR - REGION METROPOLITAINE DE TORONTO  
TABLEAU DES EMISSIONS DE POLLUANTS - PAR POLLUANT

(EN MILLIONS DE LBS PAR AN)

Sources	SO <sub>2</sub>	Poussières	Substances nocives	CO	HC
Centrale électrique Hearn R.L.	34.64	0.62	26.44	0.29	0.12
Centrale électrique Lakeview	348.28	5.94	80.19	2.00	0.81
Incinérateurs municipaux	0.55	12.13	1.35	3.28	0.16
Industries	23.25	12.08	17.64	4.89	43.64
Automobiles	3.49	4.65	43.65	827.36	126.42
Trains	0.43	1.08	2.19	0.59	1.33
Navires	0.90	0.41	0.66	0.24	0.32
Avions	0.24	1.18	1.14	2.21	10.61
Chauffage des résidences	19.82	2.49	5.91	0.52	0.76
Chauffage des appartements	10.73	3.99	5.68	3.88	0.84
Chauffage des écoles et universités	8.29	0.83	2.69	0.29	0.11
Chauffage des édif. publics et commerciaux	14.40	2.83	10.77	0.74	0.34
Petites industries	7.19	0.83	2.54	0.23	0.10
Incinération	0.07	1.16	0.26	1.76	0.11
Total 1757.56	472.28	50.22	201.11	848.28	185.67

Source: L. Shenfeld and A.E. Boyer, the Utilization of Urban Air Pollution Model in Air Management (Toronto: Ministère de l'Environnement, 1972).

Outre l'exception qu'on vient de mentionner, il faut probablement signaler que les déchets solides contribuent à la pollution

eaux usées qui servent à la fois aux municipalités et aux entreprises. L'utilisation des boues provenant des installations de traitement des L'homme. L'une des causes possibles, et non la moindre, peut en être végétation qui à son tour est assimilée par les animaux et enfin par notamment l'accumulation des composants métalliques assimilés par la lorsque le sol ne peut suffire à la filtration. Il y a des exceptions, tion des déchets animaux devient un facteur de pollution de l'eau tion entre les différents polluants et leurs véhicules. L'accumula- La pollution des sols représente en fait une phase de transi-

### C. Pollution des sols

de l'eau, ces programmes doivent s'insérer dans un plan d'ensemble. Enfin, comme la pollution atmosphérique cause directement la pollution Le financement, la surveillance et les conditions d'application. doivent tenir compte d'éléments tels que la recherche, la réglementation, des répercussions internationales, nationales et régionales. Ils jouer. Les programmes de lutte contre la pollution atmosphérique ont Encore une fois, chaque niveau de gouvernement a un rôle à

complexe et coûteuse.

présent que la pollution atmosphérique est une question urgente, cardiaques et d'autres maladies. Nous voulons uniquement démontrer à relation entre la pollution et le cancer du poumon, les déficiences Les morgues du monde entier. Nous savons tous qu'il existe une qu'entraîne une pollution atmosphérique extrême pour les hôpitaux et aériens. Il est parfaitement inutile de s'attarder sur les effets dans certaines villes où se produit une inversion des courants tableau E-3 indique le nombre de décès dus aux polluants atmosphériques décomposition des divers facteurs de pollution atmosphérique. Le Aux tableaux E-1 et E-2 figurent des évaluations et la

2. Op. cit.

Pour mieux faire saisir la question, le Service américain d'hygiène publique évalue le coût total de la pollution atmosphérique à 60 dollars par personne et par an<sup>2</sup> soit 15 milliards par an pour l'ensemble du pays. En se fondant sur ces chiffres, on peut estimer que le coût de la pollution atmosphérique au Canada dépasse annuellement le milliard de dollars.

Selon les évaluations, le poids des polluants de diverses origines répandues dans l'atmosphère s'échelonne entre 2.8 livres par personne et par jour (lpj) à Toronto et 4.2 lpj à Los Angeles. Il s'agit d'approximations difficiles à comparer mais elles montrent bien dans quelle mesure nous saturons l'air de substances nocives, toxiques et irritantes.

"Les études préliminaires indiquent que la Suède "importe" par l'atmosphère deux fois plus d'acide sulfurique qu'elle n'en "exporte" (Science Journal).

#### B. La pollution atmosphérique

La diversité qui caractérise le Canada du point de vue économique, géographique et politique exige la participation de chaque niveau administratif à un plan général de ce genre.

L'application des mesures locales, exercer une surveillance, faire des recherches et en diffuser les résultats, éduquer la population et surtout concevoir une planification globale tant à l'échelon national que régional en tenant vraiment compte des problèmes particuliers de la pollution, des moyens fiscaux dont disposent les administrations chargées d'appliquer les mesures ainsi que des priorités des collectivités touchées par les programmes d'assainissement.

Il faut en arriver à des accords internationaux, fixer des objectifs nationaux, des normes régionales, créer des lois et des règlements aux échelons fédéral, provincial et municipal, assurer

Ce qui précède montre partiellement que toutes les instances administratives, le patronat et les travailleurs ainsi que le grand public doivent collaborer à l'étude, à la mise au point, à l'application et au financement de l'environnement.

Bref, la pollution de l'eau touche tous les secteurs de la société. Chacun doit chercher à mettre en application les solutions qu'il faut souvent orienter vers d'autres types de pollution. La nécessité d'un plan général et collectif d'assainissement de l'environnement est une évidence. Nous devons abandonner d'urgence le genre d'attitudes qui a conduit à des décisions unilatérales de la part d'un seul niveau administratif, ce qui a imposé, et impose encore, aux autres des charges financières ou une planification peu réaliste. L'accord concernant les Grands Lacs en est un exemple probant.

Les moyens de transport peuvent contribuer à la pollution de l'eau, directement comme dans le cas de déversement de pétrole par les pétroliers ou indirectement par le "nettoyage" de l'atmosphère opéré par les précipitations. Seuls un strict contrôle des hommes de construction des navires et une réglementation sévère de la navigation en mer ou en eau douce peuvent remédier au déversement de pétrole. Les effets indirects des gaz d'échappement ne peuvent être éliminés qu'à la source par le réglage des dispositifs d'échappement et l'invention de moteurs "plus propres".

#### iv. Les transports

sont devenus agents de pollution. La solution à ce problème n'est pas évidente et toutes les personnes concernées doivent l'étudier avec soin car c'est notre production alimentaire qui est en jeu.



### ii. L'activité industrielle

Les activités industrielles contribuent également de toutes sortes de manières à la pollution de l'eau. La plus courante est le déversement direct des effluents dans un cours d'eau. En l'occurrence, la solution consiste à capter et à traiter ces déchets indépendamment ou à l'aide des installations municipales. Il n'est malheureusement pas toujours possible de traiter ensemble l'effluent de la municipalité et celui de l'industrie. Leur composition est différente et il faudrait donc que le traitement commun soit conçu exprès pour le mélange. Dans bien des cas, une entreprise trouvera plus rentable et plus efficace de traiter elle-même ses rejets tandis qu'en d'autres le regroupement de cette activité sera tout indiqué.

Si l'on néglige ce problème, des effets secondaires peuvent survenir, comme l'incorporation de composés métalliques aux boues traitées dont on se sert pour reconditionner les sols en vue de la culture.

Les activités industrielles peuvent également contribuer indirectement à la pollution de l'eau. Les centrales thermiques et les manufactures répandent dans l'atmosphère des déchets (voir les tableaux E-1, E-2) qui aboutissent dans nos lacs et nos cours d'eau. Les exploitations minières peuvent également polluer les nappes d'eau par le biais de la lixiviation des morts-terrains et des rebuts.

### iii. Les activités agricoles

Les activités agricoles polluent l'eau surtout de deux façons. Premièrement, les engrais inorganiques créent le problème signalé au début du présent chapitre en déversant des nitrates dans les cours d'eau par ruissellement. De façon assez ironique, ce phénomène a aggravé le second facteur, c'est-à-dire la lixiviation et le ruissellement provenant de l'accumulation de déchets animaux. Les engrais inorganiques ont chassé les engrais organiques et tous deux

Si l'on tient compte dans notre étude sur la pollution de l'eau de la dégradation des plages par les déchets qui y sont abandonnés, nous pouvons considérer que les loisirs en sont une cause directe. C'est une question qui mérite une attention particulière car pour y remédier, il faudrait éduquer le public tout en instituant des mesures législatives applicables. A défaut de s'y prendre ainsi, on pousse à bannir les bouteilles non consignées et à mettre au point des emballages dégradables pour les produits comestibles.

Les boues inorganiques sont l'un des sous-produits du traitement des eaux usées. Plus on exerce de pressions pour faire éliminer ces boues autrement qu'en les rejetant dans les lacs et les cours d'eau, plus les municipalités se trouvent aux prises avec un nombre croissant de difficultés pour évacuer les déchets sous forme "solide", solution coûteuse qui entraîne aussi des problèmes d'utilisation des sols. La mauvaise gestion d'un programme d'assainissement des lacs et des cours d'eau risque donc d'aggraver les problèmes qu'affrontent déjà les municipalités.

1. L'activité humaine

L'activité humaine contribue directement à la pollution de l'eau par le biais des déchets domestiques. Dans les régions disposant d'un service d'épuration, ces déchets peuvent être captés, réunis et recyclés de façon à réintégrer les réserves d'eau avec une "innocuité" relative. S'il n'y a pas de système de traitement, les fosses septiques offrent une solution de rechange acceptable. Dans ce cas, les collectivités doivent tenir soigneusement compte de la capacité de régénération des nappes d'eau. Une mauvaise planification peut entraîner la pollution des puits provoquée par la sursaturation des fosses septiques domestiques.

Les diverses activités susmentionnées sont à l'origine de la pollution de l'eau à savoir:

Selon les prévisions, l'épuration de l'eau à un degré raisonnable aux Etats-Unis coûtera en tout près de 100,000 millions de dollars, étalés sur les 10 à 20 prochaines années, soit plus de 400 dollars par citoyen américain, hommes, femmes et enfants et ce, uniquement pour l'eau. Reste encore à supporter le coût du maintien de ces normes (à établir) de qualité de l'eau pour une période indéfinie.

#### A. Pollution de l'eau

On aborde en général les problèmes de la pollution en s'attachant au milieu plutôt qu'à la source. Cette optique conduit fréquemment à se limiter à chaque "type" de pollution au détriment des relations qui existent entre chacun d'eux. La présente section porte sur le milieu comme le veut l'usage, mais nous essayons de dégager la complexité des relations qui existent entre les différentes sources en signalant celles-ci.

L'eau est l'ultime réceptacle de la plupart des déchets domestiques, industriels et agricoles ainsi que de ceux qui sont produits par les moyens de transport. (Les déchets solides représentent une exception manifeste; il n'en demeure pas moins cependant que la lixiviation peut avoir des effets sur l'eau.) Comme la capacité de régénération de l'eau est limitée, le déversement direct ou indirect des déchets dans les plans d'eau, les cours d'eau, les lacs et les océans peut sursaturer le milieu, ce qui se passe effectivement.

La sursaturation de nos eaux entraîne la destruction des installations de loisirs, l'élimination de la pêche, la réduction draconienne des réserves d'eau potable et risque de compromettre directement la santé de l'homme, du fait d'épidémies comme la typhoïde.

1. Barry Commoner, Evaluating the Biosphere, Science Journal, octobre 1969, p. 70.

dans le sol, lequel s'allie alors au nitrate contenu dans les effluents des usines d'épuration et à la pollution organique qui en résulte ...

Le fait peut sembler étonnant, mais il existe un lien étroit entre les exemples précédents et le troisième exemple que nous allons citer, à savoir la pollution de l'air causée par les gaz d'échappement des voitures. Les oxydes azotiques qu'émettent les moteurs à explosion sont à l'origine du problème car, une fois diffusés dans l'atmosphère, ils réagissent sous l'effet du rayonnement solaire avec les hydrocarbures imbrûlés pour former les composés nocifs du "smog". Le progrès technique du moteur à explosion en est directement responsable... Ces moteurs fonctionnent maintenant à des températures plus élevées qu'auparavant ce qui favorise la combinaison rapide de l'oxygène et de l'azote atmosphériques aspirés dans le moteur, d'où la formation d'oxydes azotiques.

Dans l'atmosphère, ces oxydes se transforment spontanément en nitrates que la pluie et la neige précipitent au sol et sur les eaux de surface. Ce phénomène aggrave le problème de plus en plus sérieux posé par les engrais azotés qui... sont un facteur important de pollution de l'eau. Notre circulation automobile engendre une quantité impressionnante d'oxydes azotiques, actuellement supérieure au tiers de l'azote que renferment les engrais utilisés par les agriculteurs des Etats-Unis".

Ce qui précède illustre plusieurs points. Premièrement, il faut avant tout s'attaquer à la pollution atmosphérique si l'on veut éliminer la pollution de l'eau. Deuxièmement, nous devons d'ores et déjà veiller de près aux effets du progrès technique sur l'environnement. Troisièmement, l'application concrète de normes qualitatives nationales et régionales encore à définir coûtera extrêmement cher.



Les effets secondaires de la pollution de l'air peuvent avoir une très grande importance pour les municipalités. Ainsi, une ville à forte densité de population et très industrialisée peut, sans le vouloir, polluer un cours d'eau de haute qualité, même si elle a mis sur pied un programme très efficace d'épuration des effluents industriels et municipaux et si elle dispose en outre de canalisations séparées pour l'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées.

Mais le problème est beaucoup plus complexe que ne le laisse supposer ce simple exemple. Le directeur du Centre d'études de biologie des systèmes naturels écrivait dans Science Journal (octobre 1969):

"...Le problème de la pollution de l'eau, tel que nous le connaissons de nos jours, est, en très grande partie, attribuable non pas à une mauvaise utilisation des techniques actuelles d'épuration, mais bien à l'excellence même de ces techniques. Les techniques actuelles d'épuration ont été mises au point dans le but d'alléger la tâche du système biologique auto-épurateur qui fonctionne à la surface des eaux en lui retirant les déchets organiques et en les transformant en produits inorganiques apparemment inoffensifs.

...Ce système ne fonctionne pas parce que les plantes reconvertissement les produits inorganiques en produits organiques, si bien que le but premier du système d'épuration n'est pas atteint.

...Les techniques modernes employées en agriculture se fondent en grande partie sur le principe suivant: pour pallier l'épuisement du sol en substances nutritives, on fait grand usage d'engrais inorganiques, notamment d'engrais azotés. L'utilisation de ces engrais a pour effet immédiat d'augmenter considérablement les récoltes, mais du même coup, en modifiant les particularités physiques du sol,

l'appauvrissement en matières organiques réduit grandement la capacité d'absorption de l'engrais ajoutée par les plantes. En conséquence, les lacs et les rivières absorbent l'excès d'engrais azoté inutilisé



Si l'on veut cerner le "problème" de la gestion de l'environnement, il faut renoncer à examiner la gestion des ressources et s'axer sur la question secondaire de la pollution qui a été définie de façon quelque peu arbitraire. Par pollution, nous entendons la présence excessive de produits toxiques dans un milieu donné, nécessaire au bien-être ou à la survie des êtres humains. Nous comptons cinq milieux de ce genre: l'eau, l'air, le sol, les ondes sonores et les ondes lumineuses. Nous classons ensuite les principales sources en: activités humaines, opérations industrielles, travaux agricoles et moyens de transports. Enfin, nous attachons aux effets de cet excès de produits toxiques, notamment du point de vue médical, esthétique et alimentaire ainsi qu'au point de vue de l'utilisation des sols.

Les définitions fournies au paragraphe précédent sont arbitraires et les classifications probablement incomplètes, mais elles constituent un outil très utile pour remonter aux sources de la pollution et en examiner les effets. Elles servent ainsi à montrer toute la complexité du problème de la pollution.

Par exemple, les gaz qui s'échappent des automobiles utilisant du carburant additionné de plomb représentent un danger pour la santé publique, parce qu'ils polluent l'air que nous respirons. Mais ces mêmes composés du plomb sont également déversés dans les cours d'eau et sur les terres cultivables. Dans le premier cas, ils sont absorbés par les poissons, et dans le second par les plantes. Dans les deux cas, ils reviennent jusqu'à l'homme qui peut fort bien habiter très loin de la source de pollution. Il est donc évident que la pollution de l'air est un problème fortement localisé quant à ses effets immédiats, mais elle est également, à une échelle géographique beaucoup plus grande, à l'origine d'autres formes de pollution.

simultanément la réalisation des programmes d'assainissement et de gestion de l'environnement. Autrement, nous pourrions poursuivre un objectif à court terme, et ce, au détriment d'un objectif à long terme beaucoup plus important. Nous pourrions également chercher à rétablir la qualité de l'environnement, et ce, au détriment de certaines autres priorités.

A notre avis, le succès de tout programme d'assainissement et de gestion de l'environnement repose essentiellement sur la participation et la concertation des trois instances administratives. Ces programmes doivent être axés sur des buts et des objectifs nationaux adoptés par tous et tenir pleinement compte des priorités locales et régionales. Il importe donc que les trois échelons de gouvernement collaborent étroitement pour ce qui est :

- a) de la délimitation des buts et des objectifs nationaux;
- b) de l'élaboration et de l'application de programmes visant à protéger l'environnement;
- c) du financement de ces programmes;

Si l'on ne peut obtenir cette concertation, les chances qu'on a de résoudre l'un des problèmes les plus pressants et les plus complexes que le Canada et le monde aient connu au cours de cette décennie sont compromises.

à remédier à certaines situations critiques.

E-3

Théoriquement, on passe facilement de l'assainissement de l'environnement à sa gestion. Une fois rétablie de façon satisfaisante la qualité du cadre de vie sur le plan national, provincial et municipal, nous pourrions nous préoccuper alors de décourager les pollueurs éventuels grâce à un ensemble de règles bien déterminées et bien comprises. Mais cette simplicité est trompeuse.

En premier lieu, le principe suivant lequel "le pollueur doit payer" peut maintenant intervenir. Deuxièmement, l'idée

générale de gestion des ressources doit être présentée comme l'un des principaux facteurs d'évolution des règlements. C'est à ce stade que l'on commence à chercher, pour des raisons légitimes de gestion de l'environnement, un substitut à l'automobile plutôt que de vouloir faire adopter un dispositif d'épuration des gaz d'échappement dans le cadre d'un programme d'assainissement de l'environnement. C'est

également à ce stade que l'on commence à se préoccuper sérieusement de la disparition des terrains de jeux et des terres cultivables. Il est assez évident qu'il nous faut alors détourner notre attention des efforts considérables (tant du point de vue financier que du point de vue technique) qu'il faut faire pour remédier aux effets désastreux d'une croissance effrénée pour la diriger vers la création d'un milieu habitable. Et c'est alors que l'on se rend compte que les questions d'éducation et autres problèmes touchant la collectivité sont très étroitement liés.

Il importe de distinguer clairement entre assainissement et gestion de l'environnement. Autrement, on risque grandement de détourner les pollueurs qui demandent de l'aide en les forçant à rejeter le principe suivant lequel "le pollueur doit payer". Il faut également se rendre compte de l'importance d'entreprendre

de provoquer l'effritement sinon la destruction systématique de la structure économique des localités environnantes.

D'autre part, beaucoup d'agglomérations ne peuvent se permettre de financer la construction d'usines d'épuration coûteuses sans réduire, pour ce faire, les crédits alloués pour d'autres programmes essentiels.

Sur le plan national, nous devons supposer que chaque membre de la société canadienne est prêt à réduire son pouvoir d'achat pour restaurer une qualité de vie que beaucoup n'ont peut-être jamais connue. C'est comme si l'on supposait que les Canadiens sont prêts à réduire, dans une certaine mesure, leur motivation économique pour chercher à restaurer la qualité de la vie. Même ceux qui croient cette hypothèse valable de nos jours ne peuvent affirmer que c'est là un motif suffisant pour supposer que "le pollueur cessera de polluer".

Il ne fait aucun doute que l'Etat, l'industrie et la population doivent participer activement et résolument à l'assainissement indispensable de l'environnement. Il ne fait non plus aucun doute qu'ils doivent consentir à collaborer étroitement à cette fin.

On ne peut surestimer l'importance que revêtent la libre entreprise et le principe de la consommation pour un programme national d'assainissement de l'environnement. On ne peut attendre ni du producteur ni du consommateur qu'il se charge de faire le nécessaire. Si le producteur achète des dispositifs anti-pollution, il doit finalement en faire payer le coût au consommateur. S'il précède pour cela ses concurrents, il ne doit pas s'attendre à ce que le consommateur continue d'acheter le produit "plus propre". Il appartient au gouvernement d'établir des règlements et de les faire respecter. Et comme ces règlements ont tant tardé à venir, il a le devoir d'aider



## I. INTRODUCTION

De nos jours, on ne parle que d'écologie et de lutte contre la pollution. Le public et les gouvernements sont devenus pleinement conscients du fait que l'urbanisation effrénée que nous connaissons exerçait une action destructrice sur notre environnement. On sait d'ailleurs que l'excès croissant des activités humaines et industrielles menace l'existence même parce que l'on ne s'est que peu ou pas préoccupé des effets à long terme que pouvait avoir le déversement inconsidéré de déchets dans l'atmosphère, sur le sol et dans les eaux.

La pollution n'est pas un problème typiquement "canadien" ni typiquement "urbain". C'est un problème mondial qui a comme point de départ la négligence de l'homme, négligence qui se manifeste sous différentes formes autant dans les pays agricoles sous-développés que dans des nations les plus industrialisées. C'est un phénomène aussi complexe que l'écosystème qu'il ronge comme un cancer.

La pollution est née de la croissance économique, de la concentration d'une population mondiale en expansion constante et de la négligence de l'homme. Il faut aujourd'hui s'atteler à l'immense tâche d'assainir un environnement qui a servi depuis trop longtemps de dépotoir. Une fois ce défi relevé, il nous faudra également penser à prévoir des garanties pour l'avenir sous forme de programme de gestion de l'environnement.

L'assainissement de l'environnement canadien n'est pas une mince tâche. Beaucoup d'industries n'ont pas les moyens d'installer le matériel nécessaire à cette fin dans les usines existantes. On ne peut pas non plus les forcer à le faire: on risquerait peut-être ainsi



Il n'est pas donc étonnant que les municipalités se soient montrées peu disposées à faciliter l'application des divers programmes et elles peuvent fort bien refuser d'appliquer les différentes modifications proposées au cas où elles seraient adoptées. Celles-ci ne tiennent pas compte en effet des problèmes locaux et ne répondront pas aux besoins de la population locale. Il est aberrant de vouloir persister à perfectionner la politique du logement et de déterminer le dosage des programmes sans consulter les municipalités. Si l'on veut que ces dernières soient en mesure de jouer pleinement leur rôle et d'améliorer la qualité du milieu de vie des Canadiens, il faut leur fournir l'occasion de se faire entendre, d'échanger des informations; il faut qu'elles aient leur mot à dire dans l'élaboration des projets de loi et des règlements destinés à être appliqués à leur niveau municipal. C'est seulement en étudiant les problèmes et les objectifs aux trois niveaux de gouvernement qu'on pourra établir les priorités et élaborer conjointement des programmes qui profiteront au maximum à tous les intéressés.

Chaque municipalité a ses propres problèmes mais on a cependant élaboré des programmes de logement rigides qui doivent être appliqués dans tout le pays de la même façon: leurs exigences ne tiennent pas compte des différences locales et ne s'appliquent habituellement qu'aux régions urbaines. Seules les modalités financières ont été modifiées, et, ce, à l'inspiration des provinces.

prévoir également divers autres services publics s'y rattachant étroitement: parcs et activités récréatives, construction et entretien des, rues, canalisations d'eau et d'égouts, et autres services publics, services sociaux, centres commerciaux et emplois, stationnement et transports. Et pourtant, les programmes d'habitations, tant provinciaux que fédéraux ont été établis et appliqués sans que l'on tienne compte de leurs répercussions sur les autres services et vice versa.

Les municipalités ont deux sources principales de revenu pour financer leurs activités: l'impôt foncier et les subventions provinciales. Bien que les structures en varient d'une province à l'autre, elle présentent une caractéristique commune: elles sont assorties de conditions, la municipalité n'étant pas libre de transférer les fonds à un autre usage que celui qui a été prévu. Comme l'impôt foncier est plus souple, il devient le principal mécanisme de financement d'une foule de services.

Etant donné que l'impôt foncier constitue la principale source des revenus municipaux, les municipalités ont cherché, et non sans raison, à protéger autant que possible leur assiette d'imposition. Et elles y sont parvenues par les moyens dont elles disposent: projets officiels, règlements de zonage et normes de construction. Elles ont souvent éliminé les habitations familiales en permettant la construction de tours, les réaménagements à haute densité. Elles ont souvent exigé de les logements destinés aux familles à faibles revenus en exigeant de vastes lotissements ainsi qu'un niveau élevé de services. Ce sont maintenant les promoteurs qui doivent assumer les frais qu'entraîne la mise en valeur des terrains, et pour les récupérer, ils haussent simplement le prix des maisons.

En règle générale, les municipalités ne favorisent pas tellement la construction de logements à prix modique. Ne participant pas à l'élaboration de la politique du logement il leur a fallu néanmoins assumer les frais supplémentaires élevés qu'ont entraînées la réalisation des programmes et l'absence d'action concertée de la part des ministères et des divers niveaux de gouvernement. Les politiques en matière de transport, d'expansion régionale, d'aide sociale et de logement qui relèvent chacune de services gouvernementaux distincts ne sont pas élaborées concurremment. Et les administrations municipales en subissent les conséquences. Il ne suffit pas de construire des logements; il faut

"Tout en reconnaissant que l'ancien programme de rénovation urbaine insistait trop sur la démolition, nous ne pouvons admettre que les nouvelles propositions, sous leur forme actuelle, remplacent de façon satisfaisante le programme de rénovation urbaine en Ontario. Ce qu'il faut c'est conserver les éléments utiles de l'ancien programme et les renforcer par les initiatives des présentes modifications".<sup>14</sup>

Il reste à établir les niveaux de financement des programmes; sans fonds suffisants, même le programme le mieux élaboré échouera et les projets de modifications pourraient alors ne pas réussir à modifier sensiblement l'orientation des programmes de logement au Canada.

Quel rôle les municipalités ont-elles joué dans les initiatives prises par le Canada pour assurer de bonnes conditions de logement? L'administration locale qui doit avant tout s'occuper de fournir les services dont nos municipalités ont besoin pour améliorer les conditions de vie, n'a pas été invitées à participer à l'élaboration de la politique et des programmes de logement pas plus que de tous les autres projets connexes. Le gouvernement fédéral, qui en fixe en gros les paramètres, confère régulièrement avec les promoteurs. Lorsque sont proposées des modifications à la Loi nationale de l'habitation, il consulte officiellement les provinces. Il ne confère pas avec les municipalités ni ne les consulte. Quelques provinces dialoguent actuellement avec des associations provinciales de municipalités en cherchant par ce moyen à connaître leur réaction vis-à-vis de certains projets de loi fédéraux. Néanmoins, aucune démarche n'est officiellement entreprise pour obtenir l'opinion des municipalités sur les besoins locaux en logement. En général, le gouvernement local est simplement saisi d'un ensemble de mesures élaborées d'avance et il doit seul en affronter les conséquences.

14. Ministre du Revenu, province de l'Ontario. Déclaration à l'Assemblée législative.

une solution dans les modifications proposées pour produire rapidement des fonds. Le deuxième continue à se poser dans le cas des projets de logement entrepris sans but lucratif par les municipalités. Pour ce qui est des organismes privés sans but lucratif, le gouvernement fédéral leur apportera son aide en leur consentant un prêt de 100 p. cent et en proportionnant les subventions suivant la province ou la municipalité (ne dépassant pas 10 p. cent) de manière à contrebalancer les frais de premier établissement. On ne s'est pas arrêté sur le problème urgent des frais en cours; les subventions d'exploitation dont bénéficient les logements sociaux ne s'appliquent pas à ce programme.

Des modifications sont aussi proposées au programme d'aménagement des terrains. Elles réclament une période d'emprunt de 25 ans. Une échéance plus longue qui correspondrait aux conditions de remboursement de l'article 15 faciliterait les modalités de location à bail et mériterait d'être étudiée. En outre, la modification proposée ne précise pas les services spéciaux à inclure dans l'emprunt.

On a aussi proposé des programmes de révalorisation et d'amélioration des quartiers. Le programme de révalorisation est un programme de prêts qui prévoit la remise en prêt en totalité ou en partie. En d'autres termes, il équivaut à une subvention. On se demande pourquoi ce programme n'indexe pas tout simplement le taux d'intérêt sur le revenu familial. Mais la grande lacune, c'est qu'il ne s'applique qu'à une région spécialement désignée pour l'amélioration du quartier sauf lorsqu'il s'agit d'opérations de révalorisation effectuées par un groupe à but non lucratif. Il exclut tous ceux qui ne vivent pas dans la zone désignée même s'ils habitent dans la même municipalité. Comme la majorité des zones désignées sont probablement des zones vétustes des grands centres, cette proposition tout comme celle qui l'a précédée, c'est-à-dire la rénovation urbaine, ne tend pas à répondre aux besoins des petites villes et des régions rurales.

Le projet de programme d'amélioration des quartiers peut donner d'excellents résultats. Appuyé par des règlements concrets, il peut se révéler une solution originale et populaire au problème du vieillissement des zones résidentielles. Mais:



L'une de ces modifications prévoit un programme d'aide à l'accession à la propriété. Bien qu'aucune précision ne soit apportée sur la question le gouvernement en annonçant cette modification avait l'intention de prévoir une autre solution à la question des logements sociaux en réduisant les taux d'intérêt sur les emprunts contractés pour l'achat de maisons par les groupes à revenus modestes. Mais l'effet escompté de cette forme de subvention est relativement minime et le coût de la plupart des nouvelles maisons les rendra inaccessibles aux familles à faibles revenus.

La période de remboursement est portée à 40 ans dans le programme. L'amortissement au-delà de 30 ans ne contribue pas beaucoup à diminuer les paiements mensuels et pourtant le montant remboursé est tout à fait disproportionné. Ainsi, un prêt hypothécaire de \$20,000 à 8% coûte \$45,000 après 25 ans, \$52,200 au bout de 30 ans et \$65,700 au bout de 40 ans.

Les familles à faibles revenus qui achètent des maisons en vertu dudit programme ne disposent probablement pas de beaucoup de fonds pour acquitter les frais des réparations courantes, surtout si la construction laissait à désirer. En encourageant les habitations bon marché, tant aux Etats-Unis qu'au Canada, on s'est aperçu que trop souvent elles étaient de qualité inférieure. Si un tel programme doit jamais se révéler efficace, il faut que le gouvernement fédéral soit prêt à appuyer ses inspections en acceptant la responsabilité des réparations que réclame par la suite une construction bon marché.

L'article 15 - prêts aux organismes non lucratifs - doit être modifié afin de prévoir de l'aide supplémentaire qui permettra à ces groupes d'augmenter leurs activités dans le secteur du logement. Trois importants problèmes se sont posés dans le programme actuel à l'endroit des entreprises non lucratives: le manque de compétence dans le domaine du logement, la difficulté de recueillir 5 p. cent des mises de fond et le coût élevé des frais d'exploitation. Le premier devrait trouver



REPARTITION DES DEPENSES D'IMMOBILISATION ET DES SUBVENTIONS PAR ECHELON GOUVERNEMENTAL ET PAR PROVINCE  
LOI NATIONALE SUR L'HABITATION, ARTICLE 40 ET 43, 1972

ARTICLE 40

ARTICLE 43

	Dépenses d'immobilisation			Subventions			Dépenses d'immobilisations			Subventions		
	Féd.	Prov.	Mun.	Féd.	Prov.	Mun.	Féd.	Prov.	Mun.	Féd.	Prov.	Mun.
Terre-Neuve <sup>1</sup>	75	25	0	75	12	12½	90	10	0	50	50	0
I.P.E. <sup>2</sup>	75	12½	12½	75	12½	12½						
Nouvelle-Ecosse	75	25	0	75	12½	12½	90	10	0	50	* <sup>4</sup>	* <sup>4</sup>
N.-B.	75	15	10	75	10	15	90	10	0	50	45-50 <sup>5</sup>	0-5 <sup>5</sup>
Québec <sup>3</sup>							90	5	5	50	25	25 <sup>6</sup>
Ontario <sup>3</sup>							90	10	0	50	42½	7½
Manitoba <sup>3</sup>							90	10	0	50	50	0
Sask. <sup>2</sup>	75	20	5	75	20	5						
Alberta	75	15	10	75	15	10	90	0	10	50	40	10
C.-B. <sup>2</sup>	75	25	0	75	12½	12½						

D-29  
Tableau D-10

1. La ville de Saint-Jean fournit 12½ p. cent des capitaux requis et elle couvre 12½ p. cent des pertes d'exploitation.
2. Article 43 non invoqué.
3. L'article 40 n'est plus invoqué.
4. Les subventions provinciales se fondent sur le barème des fondations scolaires qui varie d'une municipalité à l'autre.
5. Les régions d'expansion désignées n'ont pas à couvrir en partie les pertes d'exploitation, tandis que d'autres régions doivent acquitter 5 p. cent de ces frais.
6. En septembre 1972 la province a annoncé son intention de réduire la participation municipale à 10 p. cent

Source: SCHL

COMPARAISON DES COUTS DES TERRAINS PAR LOGEMENT  
ARTICLE 7, ARTICLE 58, ARTICLE 15, ARTICLE 43 RELATIFS AUX LOGEMENTS REALISES PAR DES PROMOTEURS

Emplacement	Nombre de projets	Modèle	Article 15	Nombre de projets	Modèle	Articles 7 et 58	Nombre de projets	Modèle	Article 43
Montréal	2	En rangée	\$1,100	5	En rangée	\$1,550	-	-	-
	9	S.A.	\$1,300	69	S.A.	\$1,300	-	-	-
	9	A.A.	\$1,340	16	A.A.	\$1,550	-	-	-
Ottawa	2	En rangée	\$2,360	9	En rangée	\$2,617	4	En rangée	\$1,002
	3	A.A.	\$1,590	15	A.A.	\$1,602	1	A.A.	\$ 930
Toronto	1	En rangée	\$3,163	4	En rangée	\$6,322	3	En rangée	\$4,975
	21	A.A.	\$2,350	44	A.A.	\$3,812	20	A.A.	\$3,233
Hamilton	4	A.A.	\$1,350	6	A.A.	\$1,621	2	A.A.	\$1,737
Sudbury	2	En rangée	\$2,100	1	En rangée	\$3,227	1	En rangée	\$1,929
Winnipeg	6	S.A.	\$1,300	26	S.A.	\$ 886	6	S.A.	\$ 898
Edmonton	7	En rangée	\$1,770	8	En rangée	\$3,316	4	En rangée	\$2,029
Calgary	8	En rangée	\$2,050	3	En rangée	\$2,596	3	En rangée	\$2,128

A.A. Immeuble avec ascenseur  
S.A. Sans ascenseur

Source: SCHL

Tableau D-8

## LOGEMENTS SOCIAUX APPROUVÉS, ONTARIO, 1968-1970

Catégorie	1968	1969	1970
Unifamiliales	286	320	80
En rangée	1555	4322	1191
Appartements	5114	5007	9126
Nombre de chambres à coucher			
Bachelor	1722	369	1125
1	1818	3321	5706
2	1377	3339	2549
3	1868	4117	1059
	1968	1969	1970

Source: SCHL

Ils offraient la catégorie moyenne d'habitation bon marché sur du terrain bon marché (le prix de ce dernier étant réduit du fait de sa situation médiocre, peu séduisante et souvent peu rentable). Au tableau D-8 figurent certains des résultats obtenus dans l'Ontario, qui s'est le plus prévalu de l'article 43. Le tableau D-9 montre les coûts des terrains par logement de la qualité relative des emplacements pour les projets exécutés en vertu de divers programmes et donne ainsi une idée.

En fournissant des logements sociaux le gouvernement fédéral joue surtout le rôle de banquier; il répond aux demandes et il approuve les prêts. Il demeure passif et attend l'initiative des administrations locales et provinciales. Le partage des frais a varié (voir tableau D-10). Mais les modalités de ce partage ne conviennent pas à toutes les régions du Canada et bon nombre d'entre elles restent sous objet. A la fin de 1970, 64 p. cent de tous les logements sociaux ont été accordés à l'Ontario 14 p. cent au Québec, 9 p. cent aux Maritimes, 7 p. cent aux Prairies et 6 p. cent à la Colombie-Britannique. 77 p. cent ont été adjugés à des centres de 100,000 habitants ou plus. Sur les 70,000 logements pour lesquels des prêts ont été approuvés en 1971, Toronto en a reçu 25,000. Aucun effort n'a été tenté pour répartir selon les besoins les fonds affectés aux logements sociaux. On a plutôt tenu compte des possibilités de participation au programme.

En avril 1972, le gouvernement fédéral a présenté plusieurs modifications à la Loi nationale sur l'habitation. Indiquent-elles qu'on va s'y prendre autrement pour répondre aux besoins en logements? Les programmes fédéraux ont été prévus à l'échelle nationale afin d'en assurer une application uniforme. Ils ont été conçus de façon à subventionner le logement pour en réduire le coût plutôt qu'à subventionner le particulier afin d'encourager la demande. Ils ont surtout été destinés aux grands centres. Leur financement restait incertain. Ils ont été élaborés perfectionnés sans que les municipalités aient été officiellement consultées on invite à apporter leur collaboration. Dans les modifications proposées on a malheureusement adopté la même attitude.

Tableau D-7

POURCENTAGE DE LA REPARTITION DES PROJETS DE LOGEMENT REALISES PAR DES  
PROMOTEURS AUX TERMES DE

## L'ARTICLE 15

PAR NOMBRE DE CHAMBRE A COUCHER

1968-1970

C	1	2	3	4
Canada 1968	0.7	31.3	54.4	8.7
1969	8.7	36.0	36.4	2.6
1970	1.7	45.2	37.4	3.5
Toronto 1970	2.5	28.0	55.2	13.1
Halifax 1970		33	67	
Montréal 1970	12.7	25.8	31.8	27.2
Winnipeg 1970		16.1	35.5	43.0
Edmonton 1970		1.4	36.5	54.7
Vancouver 1970		49.5	50.5	

Source: SCHL



POURCENTAGE DE LA REPARTITION DES PROJETS DE LOGEMENT REALISES PAR DES  
PROMOTEURS AUX TERMES

DE L'ARTICLE 15

PAR CATEGORIE

1968-1970

Tableau D-6

D-24

En rangée	Appartements (sans ascenseur)	Appartements (avec ascenseur)	Autres
Canada 1968	67	21	12
1969	31	46	20
1970	23	31	45
Toronto 1970	1	15	84
Halifax 1970			100
Montréal 1970		100	
Winnipeg	52	30	17
Edmonton	86	14	
Vancouver			100

Source: SCHL

Les prêts consentis directement aux promoteurs pour la

construction de logements destinés à être loués ne sont pas assortis, en

général, de clauses à respecter quant à la superficie unitaire ou au nombre

de chambres à coucher, au bon emplacement (au point de vue des moyens

de transport, des facilités d'accès, de l'environnement, des services

publics), aux normes de densité, au type d'habitation (immeubles de plus de

trois étages, maison en rangée) ou aux méthodes de gestion. Si le promo-

teur est disposé à construire les logements en question, la société en

conclut en général qu'il existe un marché. Si le marché existe, le prêt

est sûr. D'autres questions liées au logement et au cadre de vie ne sont

généralement pas examinées. On ne donne pas non plus de directives vérita-

bles quant au genre de projet dont on a le plus besoin. Lorsqu'à l'occasion

on y songes, le mérite en revient à un fonctionnaire local. Les tableaux

D-6 et D-7 font voir certains des résultats obtenus quant au modèle et à

la dimension des logements.

Pour une bonne part, les logements sociaux construits aux

termes des dispositions de l'article 40 et sous l'égide conjointe des

gouvernements fédéral et provinciaux manquaient d'attraits. Leur densité

était assez forte et ils avaient de petites pièces. A l'intérieur, les

cloisons étaient en ciment ou en briques. Ils étaient tous peints de la

même couleur. La disposition des habitations par rapport aux terrains de

stationnement et aux points de ramassage des ordures n'étaient pas très

commodes. On se construisait pas ces logements sur des emplacements qui

auraient pu se prêter à la construction d'immeubles locaux. Tout cela

constituait le sujet habituel des plaintes portées devant la Commission

fédérale d'étude sur le logement. Bien qu'on se soit efforcé dans

certains projets récents d'améliorer le modèle et la disposition des

logements sociaux, le grand principe de la non-concurrence avec le

marché privé de la location est resté intact.

Lors de l'application de l'article 43, le choix du modèle

et de l'emplacement a consisté surtout à approuver les propositions des

promoteurs à ce sujet. Il était clair qu'ils n'allaient pas offrir au

gouvernement, pour ses logements sociaux, des terrains ou des modèles de

qualité car celui-ci acceptait d'habitude la soumission la plus basse.

et d'amélioration du terrain et des immeubles, mais le prêt ne pouvait être consenti que si l'immeuble était situé dans une zone désignée pour la rénovation urbaine et uniquement si ce dernier était acheté et renové par une province ou une municipalité.<sup>13</sup> Les dispositions de l'article 40, auxqueltes on a peu eu recours, excluaient de l'admissibilité à un prêt les personnes qui auraient été propriétaires du logement qu'elles auraient occupé, les propriétaires comptant louer les logements en question (petites ou grandes associations à but lucratif ou non lucratif) et quiconque habitant hors d'une zone de rénovation urbaine.

Bien qu'il n'y ait aucun programme en cours pour aider à la restauration des logements occupés par les particuliers à faible revenus, la société était habilitée à garantir les prêts consentis par les banques pour l'amélioration des logements. (Article 28). D'Après l'article 58, la SCHL pouvait consentir des prêts directs pour l'acquisition et l'amélioration de logements, mais ces prêts n'étaient pas destinés à leur seule amélioration. Dans les deux cas, l'aide n'était pas accordée aux personnes à faible revenu - qui sont justement celles qui habitent dans des logements délabrés - parce que leur salaire ne leur permet pas de remplir les conditions requises pour pouvoir obtenir un prêt.

Les prêts immobiliers qui peuvent être consentis à présent ne font que soutenir la politique actuelle des promoteurs; aucune évaluation n'est faite pour déterminer si cette politique mérite d'être appuyée, ou si la production est souhaitable. Cela a eu comme résultat de faire baisser le versement initial requis pour l'achat d'une maison neuve par rapport au refinancement d'un immeuble ancien nécessitant certains travaux de restauration. L'aide financière massive apportée sous forme de prêts pour l'accession à la propriété a encouragé ainsi la prolifération chaotique de lotissements unifamiliaux de modèle uniforme sans que l'on ait songé à leurs incidences sur le paysage urbain.

13. Un paragraphe de la loi autorise également la Société à garantir des prêts consentis aux acquéreurs de complexes immobiliers situés dans les zones de rénovation urbaine, si le complexe satisfait (ou satisfera une fois réparé) aux exigences du programme de rénovation urbaine pour la région considérée et aux normes sur le logement de la SCHL. - On a très peu invoqué les dispositions de cet article.

PROGRAMMES DE LOGEMENTS SOCIAUX

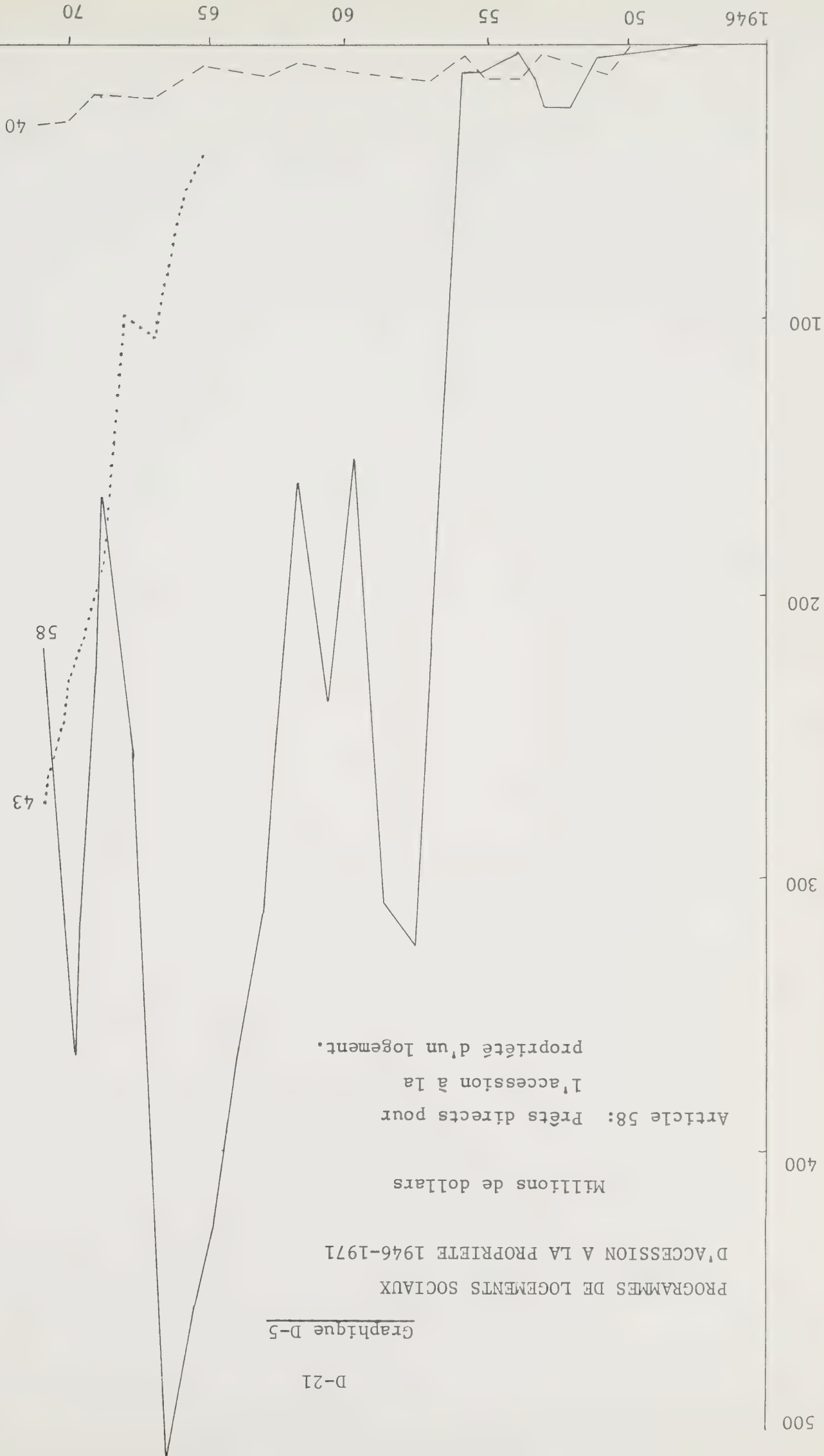
D'ACCESSION A LA PROPRIETE 1946-1971

Millions de dollars

Article 58: Prêts directs pour

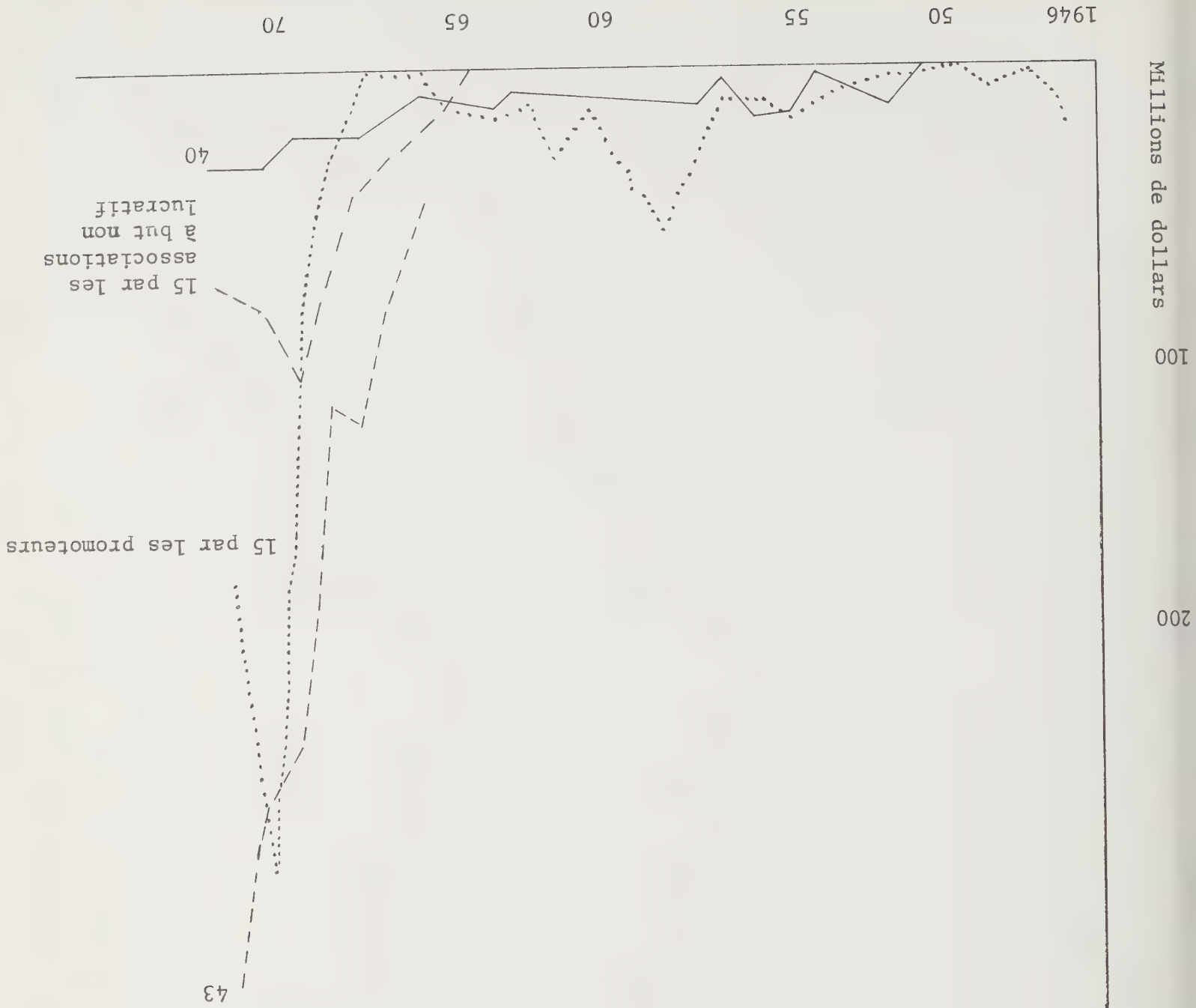
l'accession à la

propriété d'un logement.



PROGRAMMES DE LOGEMENTS DESTINES AUX FAMILLES A FAIBLE REVENU:  
LOGEMENTS SOCIAUX & LOGEMENTS CONSTRUITS PAR LES PROMOTEURS &  
LOGEMENTS CONSTRUITS PAR LES ASSOCIATIONS A BUT NON LUCRATIF  
(INDEMNISATION TOTALE) 1946-1971

Article 43: logements sociaux (90-10)  
Article 40: logements sociaux (75-25)





En 1964, en partie pour tenter de mieux adapter le programme des habitations publiques aux besoins des municipalités et en partie pour donner satisfaction à l'Ontario qui désirait avoir la haute main sur les projets au lieu de n'agir qu'en associé, on a adopté l'article 43 sur le logement public. Les fonds prévus à l'article 43 sont devenus accessibles aux provinces et aux municipalités sous forme d'un prêt fédéral de 90 p. cent exigeant une mise de fonds de 10 p. cent. L'intérêt général accru porté au logement social - manifesté d'abord par l'Ontario et renforcé par la mise en vigueur de l'article 43 - prouvait que le logement social avait commencé à bénéficier d'une part plus importante des prêts. Mais la politique générale de prêts de la Société n'a pas changé avant 1969; en 1969 et 1970, les prêts consentis pour la construction de logements destinés aux personnes à faible revenu se sont élevés à environ 80 p. cent de la totalité des prêts fédéraux directs pour le logement. Les graphiques D-4 et D-5 illustrent ces changements.

Les résultats des programmes de logement au Canada n'ont pas été satisfaisants. On s'est presque exclusivement efforcé de construire de nouvelles habitations. On n'a fait aucun effort pour étudier les besoins de ceux qui vivent dans de vieux immeubles afin de les rénover. Il n'y a pas eu de programme de rénovation. Si les propriétaires ne pouvaient faire eux-mêmes aux frais de réparations et à l'entretien indispensables le patrimoine foncier existant était laissé à l'abandon. Le gouvernement fédéral n'a fait aucune tentative pour promouvoir activement la promulgation et l'application d'arrêtés concernant les normes minimales à respecter. Certains des logements très délabrés, en particulier dans les régions urbaines, ont été tout simplement rasés pour permettre la construction de logements sociaux aux termes de l'article 40. Avant les modifications apportées à la Loi en 1964, les crédits de rénovation urbaine n'étaient alloués que si la municipalité consentait à se porter acquéreur du terrain, à le débayer et à garantir la construction de nouveaux logements destinés aux personnes à faible revenu. Les modifications apportées à la Loi en 1964 ont permis à la SCHL de financer la moitié des frais d'acquisition et

15 et consenti aux associations sans but lucratif ont été réduits au minimum. Les prêts consentis au titre de l'article 15 aux promoteurs privés ont été accordés en grande partie grâce à une politique très libérale, sauf pendant une brève période au milieu des années 60 pendant laquelle le financement a été suspendu, le rendement du programme n'étant pas satisfaisant. Chaque fois que des promoteurs ont demandé des prêts (ceux-ci étant assortis de restrictions sur le prix des loyers, ne sont pas aussi intéressants que les prêts à l'intérêt du marché régulier, lorsqu'on peut les obtenir), ils leur ont été généralement accordés.

Jusqu'en 1964, la construction d'habitations publiques se

faisait uniquement aux termes de l'article 40 de la LNH qui prévoyait la participation des gouvernements provinciaux jusqu'à concurrence de 75 p. cent. Cet article a été prévu pour donner un rôle passif à la

SCHL; cette société ne lancerait pas les projets; elle attendrait que les provinces demandent expressément des logements sociaux. Plusieurs provinces ont adopté la même attitude: les municipalités (qui, dans certains cas, devaient verser 25 p. cent des frais d'établissement) devaient présenter une demande à leur gouvernement provincial.

Les municipalités étaient souvent peu disposées à participer au programme et à en supporter le coût. Outre une participation de 25 p. cent aux frais d'établissement, les municipalités devaient également participer au versement des subventions en cours pour les logements.<sup>12</sup> Mais dans bien d'autres municipalités, les fonctionnaires municipaux ne connaissaient pas parfaitement le programme et ne savaient donc pas quels étaient les prêts ou les subventions qu'ils pouvaient demander. Au point de vue politique, ce système était extrêmement pratique! Il permettait au gouvernement fédéral de rendre les provinces responsables de son inaction; aux provinces d'accuser les municipalités et aux municipalités d'invoquer les exigences prohibitives du programme ou simplement de prétendre qu'elles n'en connaissaient pas l'existence.

# Les entrepreneurs - constructeurs et promoteurs -

sont considérées comme les spécialistes du marché du logement. Ce sont eux que le gouvernement fédéral consulte sur le fonctionnement du marché et sur l'activité du secteur public en matière de logement. En fait, le ministre fédéral chargé du logement et les représentants de la SCHL rencontrent régulièrement ceux de l'industrie immobilière (ACHDU): Association canadienne de l'habitation et du développement urbain). Il n'est donc pas surprenant que les programmes immobiliers aient été conçus pour aider les entrepreneurs à augmenter leur production et pour empêcher que le secteur public ne fasse concurrence au secteur privé.

Comme on pouvait s'y attendre, la SCHL a joué principalement le rôle de banquier. En 1947, l'article 58 actuel de la Loi nationale

sur l'habitation est entré en vigueur. Il permettait à la SCHL de

consentir directement des prêts lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir un prêt conjoint auprès d'un établissement de crédit. En 1954, la Loi a été modifiée pour permettre à la SCHL de garantir les prêts consentis pour

le logement et, à partir de cette date, les banques à charte ont été

autorisées à consentir des prêts hypothécaires. Depuis lors, 60 p. cent

environ de tous les logements construits aux termes de la Loi nationale

sur l'habitation l'ont été conformément aux dispositions relatives à

l'assurance. En 1957, il y a eu une forte augmentation des prêts directs,

augmentation destinée à stimuler l'activité immobilière qui menaçait

de décliner fortement faute de liquidités sur le marché. Depuis, le

public et les constructeurs ont gardé l'habitude de faire surtout appel

à la SCHL pour obtenir les fonds nécessaires à la construction d'habita-

tion. L'Etat s'est vu disposer ainsi d'un moyen important pour relancer

ou ralentir le taux de construction et par là l'économie, sans que ce soit

nécessairement pour répondre à des besoins en logements.

En revanche, le financement des programmes de logements

sociaux a été maintenu au minimum. De 1954 à 1968, les prêts accordés pour

les logements des personnes à faible revenu n'ont pas atteint 20 p. cent

des deniers publics prêtés directement pour le logement soit 9 p. cent

de la totalité des fonds prêtés aux termes de la Loi nationale sur

l'habitation pendant cette période et environ 4 p. cent de l'ensemble des

fonds investis dans les logements neufs. Les prêts prévus à l'article

L'intervention du secteur public sur le marché du logement - vraisemblablement motivée par la pénurie de logements au Canada - s'est manifestée de deux façons: en stimulant l'activité sur le marché du logement grâce à une augmentation de la masse des prêts hypothécaires et des prêts ordinaires et en procurant des logements directement à ceux dont le revenu est si bas qu'ils ne peuvent avoir accès au marché. Autrement dit, l'activité du gouvernement en matière de logement (surtout à l'échelon fédéral avec l'apport de l'échelon provincial) a été une réaction judicieuse à la hausse des coûts du logement; elle a été conçue pour stimuler, sans le modifier fondamentalement, le fonctionnement du marché du logement.

..Le rôle principal de l'Etat est de venir en aide à certains groupes de la population et de secourir ceux qui ne peuvent trouver de logement sur le marché public. Ses activités sont destinées à répondre à certains besoins et à résoudre des problèmes particuliers; qu'elles consistent à construire, prêter, subventionner, contrôler les loyers ou à prendre d'autres mesures, ces activités sont considérées comme des interventions faites à titre exceptionnel - interventions souvent temporaires - au sein d'une organisation normale par ailleurs. Aussi l'Etat ne peut-il être tenu pour responsable des conditions de logement de l'ensemble de la population, sauf dans une forme négative en mettant en vigueur certaines normes minimales à respecter pour protéger la santé publique et on n'attend pas de lui qu'il élabore et mette en oeuvre un programme national à long terme du logement...

11. D.V. Donison, The Government of Housing (London: Penguin Books, 1967) p. 93-94.



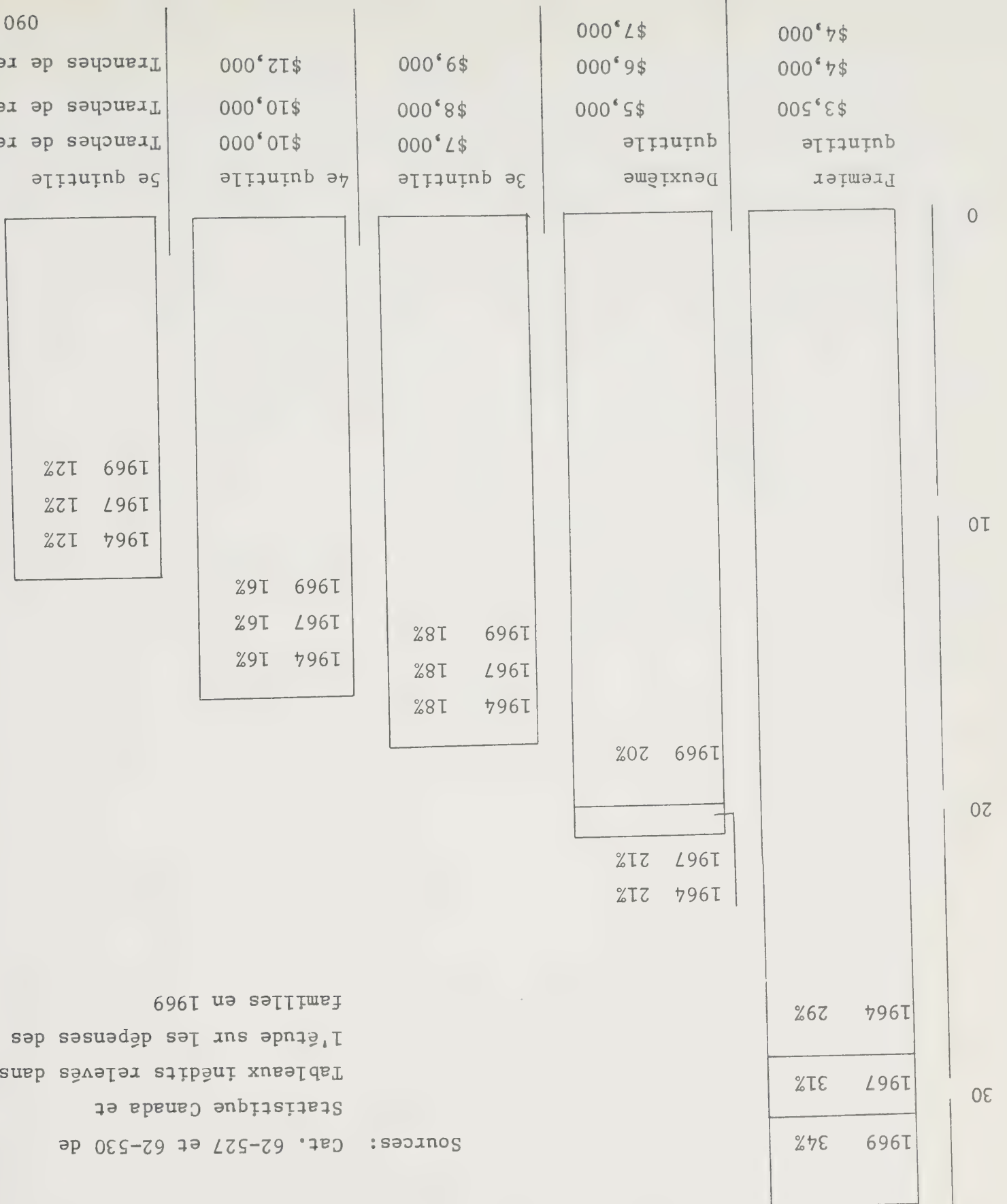
Graphique D-2

POURCENTAGE DU REVENU DEPENSE POUR LE LOGEMENT PAR QUINTILE --  
FAMILLES ET PERSONNES SEULES VILLES DE PLUS DE 100,000 HABITANTS --  
1964, 1967, 1969

Sources: Cat. 62-527 et 62-530 de

Statistique Canada et

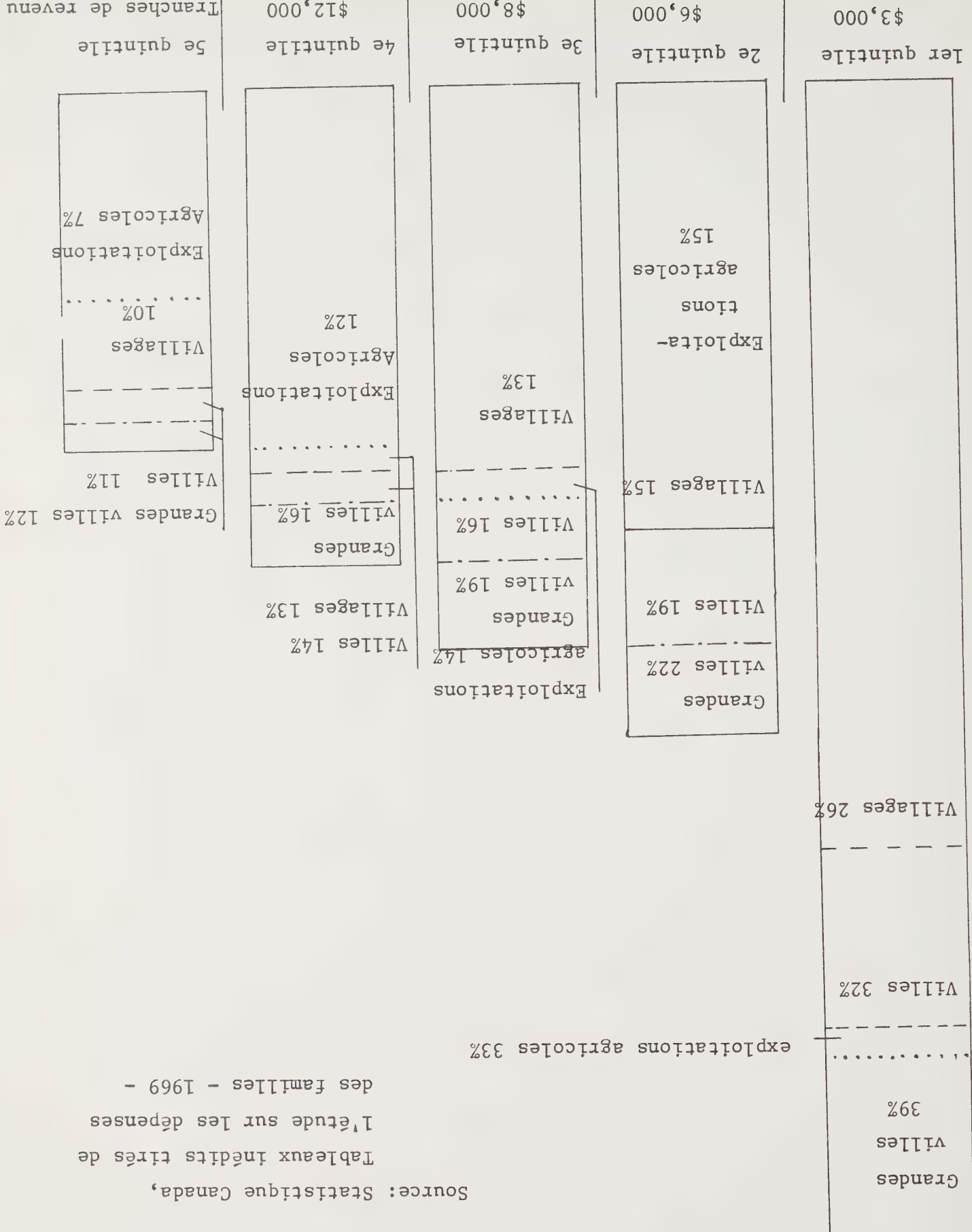
Tableaux inédits relevés dans  
l'étude sur les dépenses des  
familles en 1969





Graphiques D-3  
POURCENTAGE DU REVENU DEPENSE POUR LE LOGEMENT PAR QUINTILE  
PAR IMPORTANCE DES AGGLOMERATIONS - FAMILLES & PERSONNES SEULES - 1969

Source: Statistique Canada,  
Tableaux inédits tirés de  
l'étude sur les dépenses  
des familles - 1969 -  
exploitations agricoles 33%



dimension et la superficie des logements.

L'augmentation du prix des terrains est sans doute le plus grave facteur car les constructeurs semblent considérer le coût de la construction comme une majoration du coût des terrains...

...Ce sont les groupes à faible revenu qui ont eu à pâtir des augmentations des coûts du logement. Il y en a peu qui puissent s'offrir un logement neuf. Ils doivent verser un pourcentage de leur revenu plus élevé qu'il y a cinq ans, pour se loger. Leur revenu ne leur permet pas de faire face à cette augmentation de dépense...

...L'inflation dans le secteur du logement et dans l'industrie du bâtiment a été plus forte que dans tout autre secteur de l'économie à l'exception du secteur public. Elle est due aux prix élevés des logements nouvellement construits qui servent de prix de référence pour tous les autres. Les prix des nouveaux logements ont monté sans l'effet de l'augmentation du coût de ses éléments constitutifs. Au cours de la dernière décennie, le prix des terrains à bâtir a augmenté de 65 p. cent et le coût de la main-d'oeuvre de 89 p. cent. On a compensé l'augmentation des coûts de la construction en réduisant la

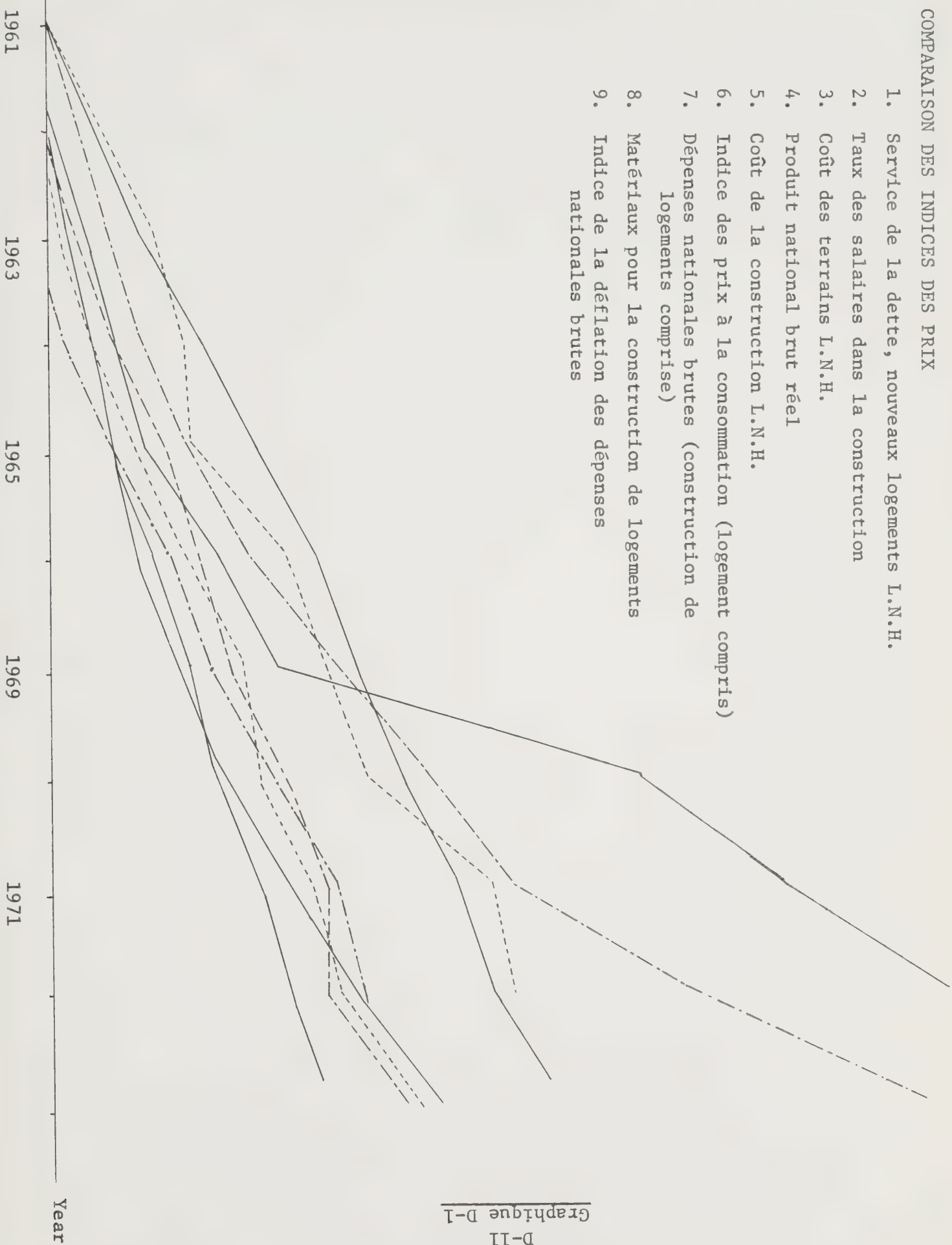
L'étude la plus récente sur les programmes de logements au Canada concluait ainsi:<sup>10</sup>

Le graphique D-2 indique l'évolution des dépenses au cours du temps dans les villes de 100,000 habitants et plus. Le graphique D-3, qui ne traite que des données de 1969, montre l'évolution des dépenses suivant l'importance des agglomérations.

Le problème ne réside donc pas dans le simple fait que le logement coûte en général trop cher ou que les frais de logement ont généralement augmenté. Il s'agit plutôt de voir comment ont évolué les augmentations pour différents groupes de la population et combien les divers groupes de revenu doivent dépenser pour se loger. En fait, l'augmentation n'a pas été uniforme et les pauvres versent à cette fin une part scandaleusement disproportionnée à leur revenu. Les graphiques D-2 et D-3 donnent une idée de l'ampleur du problème. Notons qu'ils indiquent le pourcentage du revenu brut versé uniquement pour le logement (frais bruts de location ou d'accès à la propriété des murs et jouissance des services publics).

## COMPARAISON DES INDICES DES PRIX

1. Service de la dette, nouveaux logements L.N.H.
2. Taux des salaires dans la construction
3. Coût des terrains L.N.H.
4. Produit national brut réel
5. Coût de la construction L.N.H.
6. Indice des prix à la consommation (logement compris)
7. Dépenses nationales brutes (construction de logements comprise)
8. Matériaux pour la construction de logements
9. Indice de la déflation des dépenses nationales brutes



9. Good Housing for Canadians (Toronto Ontario: Association of Housing Authorities; 1964) p. 58.

Les conditions de logement sont-elles acceptables si l'habitation est à proximité immédiate d'une voie de chemin de fer à grande circulation? Si le logement se trouve dans la zone de bruit d'un aéroport? S'il est exposé à une forte pollution atmosphérique, ou s'il est situé au voisinage d'eaux polluées? Les prix des logements sont fonction de la qualité et des facilités d'accès des services: moyens de transport et routes, parcs, terrains de jeux, écoles, centres commerciaux, etc., facteurs qui les font évoluer; cependant les indications fournies par le secteur public sur la qualité des logements n'en tiennent pas encore compte.

Et que dire du coût du logement? Il a considérablement augmenté au cours de la seule dernière décennie. Le tableau D-I, qui indique les augmentations enregistrées pour les indices des prix des éléments qui entrent dans une étude faite en 1964 sur les conditions de logement au Canada, les observations suivantes:<sup>9</sup>

..En dehors de ses aspects matériels, un assez grand secteur du logement au Canada se trouve dans une situation économique difficile. Etant donné le revenu familial des personnes qui bénéficient de facilités hypothécaires en vertu de la Loi nationale sur le logement et compte tenu des statistiques dont on dispose sur les loyers, la production de nouveaux logements, qu'ils soient destinés à l'accession à la propriété ou à la location, est complètement inabordable pour plus d'un tiers et moins de la moitié environ de la population. Les logements déjà existants le sont presque autant en raison de l'effet conjugué de prix élevés et facilités de paiement insuffisantes...



Tableau D-5

HABITATIONS MANQUANT D'INSTALLATIONS SANITAIRES INDIVIDUELLES OU COLLECTIVES

Années	Sans eau courante	Avec eau froide	Toilettes sans chasse d'eau	Sans baignoire et douche
	%	%	%	%
1951	26.0	17.1	31.7	39.2
1961	9.8	10.0	14.1	19.1
1966	5.5	6.1	8.6	11.5
1970	2.9	2.6	4.9	8.1

Source: Calculé d'après les statistiques de 1970 sur le logement au Canada (SCHL, 1970).

On manque d'indications sur toutes sortes d'autres aspects relatifs à la qualité des logements. Combien y a-t-il d'habitations qui ne sont pas correctement protégées contre les intempéries, dont le toit a besoin d'être recouvert, les murs d'être parementés et dont le drainage est défectueux? Les données actuelles rassemblées par Statistique Canada indiquent le nombre de logements où il y a plus d'une personne par pièce (mesure étalon pour évaluer le surpeuplement d'un logement). Mais ces données statistiques ne précisent pas la dimension des pièces.

Que dire des éléments extérieurs qui jouent sur la qualité du logement?

...Un logement peut-il être considéré comme convenable, d'après les données dont on dispose, si ses abords sont jonchés de débris, si la surveillance de la police est restreinte, s'il n'y a pas d'éclairage dans les rues, si le trottoir est déformé, si la chaussée est défoncée, ...si la moyenne de bruit est excessive?<sup>8</sup>

8. Rapport de la Commission nationale sur les problèmes urbains, Op. Cit., p. 55.

Quels sont les éléments à prendre en considération pour apprécier la qualité des logements? Etant donné le climat canadien, un bon chauffage est une condition essentielle. Le recensement rassemble des indications<sup>7</sup> sur le nombre de maisons sans chauffage central. Il n'est pas surprenant de noter que le pourcentage de celles-ci diminue régulièrement. En 1961, 32.5 p. cent de l'ensemble des habitations n'avaient pas le chauffage central, en 1967, 22.7 p. cent et en 1970, ce chiffre est tombé à 19.7 p. cent. Ce que le recensement ne révèle pas, c'est le pourcentage des maisons sans chauffage central (définies comme ne possédant pas de calorifère central) qui sont chauffées convenablement et en toute sécurité au moyen de cheminées, de fournaux, de cuisinière, de poêles ou de radiateurs électriques. Le recensement n'indique pas le nombre de logements dotés du chauffage central dont l'isolation calorifique est insuffisante ou qui manquent de contre-fenêtre ou encore qui sont situés dans des immeubles dont l'installation de chauffage central est défectueuse.

Le nombre des logements qui manquent d'installations sanitaires individuelles ou collectives - sans eau courante, ou disposant seulement d'eau froide, sans toilettes, ni baignoire ou douche - a également diminué régulièrement. Le tableau D-5 indique l'évolution qui a eu lieu entre 1951 et 1970. Néanmoins, là encore on ne s'est pas arrêté au bon fonctionnement des installations: les chasses d'eau fonctionnent-elles? Y a-t-il suffisamment de pression pour prendre un douche? L'eau chaude est-elle fournie en quantité suffisante pour faire face aux besoins normaux de tous ceux qui vivent dans le même logement?

7. Il est intéressant de noter qu'en raison de l'imprécision des méthodes actuelles de rassemblement des données sur les conditions de logement, Statistique Canada a supprimé les questions qui s'y rapportaient pour le recensement de 1971. Jusqu'ici, la SCHL ne s'est pas décidée à effectuer des enquêtes régulières pour son propre compte sur les conditions de logement afin de répondre à un besoin de renseignements aussi fondamental.

Tableau D-4

## CONFORT DES HABITATIONS SUIVANT LE REVENU - 1967

Habitations	Date de la construction	Sans	Sans	Sans
'000	antérieure	1960	eau	toilettes
	à 1940	courante		
	%	%		

Sans  
chauffage  
central

particuliers

\$1000	104.9	65	13	13	14	38
\$2000	333.1	61	14	12	15	41
\$5000	193.1	37	31	3	4	15
moenne	763.7	53	19	8	10	29
familles						
\$4000	885.0	54	15	10	14	39
\$6000	1733.8	50	16	7	10	34
\$10000	969.3	27	31	1	1	10
moenne	4328.4	39	23	4	-	22

Source: Données inédites de Statistique Canada, étude sur le confort des habitations, (1967), relevées dans Dennis et Fish, Op. Cit., p. 49

Il est certain que notre méthode actuelle qui consiste à rassembler des données sur les habitations exigeant de telles réparations qu'il vaudrait mieux carrément les remplacer est inexacte et imprécise. Cette méthode a également contribué à obscurcir le véritable problème. Le but poursuivi en recueillant des renseignements sur les conditions de logement ne devrait pas être simplement d'évaluer le nombre de maisons à remplacer. Il faudrait plutôt chercher à comprendre en quoi les logements sont défectueux, s'ils sont complètement délabrés ou ne réclament que des aménagements simples et des réparations, et quelles sont les mesures à prendre pour assurer leur amélioration. Autrement dit, l'intérêt que nous portons aux conditions de logement doit dépasser la simple évaluation des habitations qu'il faut remplacer et comporter un débatement des maisons qui ne nécessitent que des réparations et des aménagements.

Tableau D-2

REPARTITION DES HABITATIONS INDIVIDUELLES NON AGRICOLES AYANT  
BESOIN DE REPARATIONS, OCCUPEES PAR LEURS PROPRIETAIRES, - 1961

Revenu	Habitations (%)	Réparations importantes (%)	Petites réparations (%)
\$2000	18.4	43.5	30.0
2-4	21.8	29.8	28.6
4-5	14.1	11.0	14.3
5-7	22.4	10.5	16.6
\$7000	23.3	5.2	10.5

Source: Statistique Canada, Cat. 98-505 (1951), Tableau E-3 et E-4  
relevés dans Dents et Fish, Op. Cit., p. 48.

Tableau D-3

REPARTITION DES HABITATIONS NON AGRICOLES AYANT BESOIN DE REPARATIONS  
OCCUPEES PAR DES LOCATAIRES - 1961

Revenu	Habitations (%)	Réparations importantes (%)	Petites réparations (%)
\$2000	16.2	32.6	21.4
2-4	31.3	38.2	36.5
4-5	17.6	13.4	17.1
5-7	20.9	11.0	16.6
\$7000	14.0	4.7	8.4

Source: Ibid., Tableaux E-7 et E-8.

Même des experts en immobilier, après un examen approfondi des fondations, des supports et de l'installation électrique, ne seraient probablement pas d'accord sur ces estimations. Comment peut-on alors espérer que des recenseurs inexpérimentés puissent porter un jugement valable sur un logement en l'examinant seulement depuis la porte d'entrée?..<sup>5</sup>

A Montréal, lors du recensement de 1961, Statistique Canada (ex-Bureau fédéral de la statistique), a découvert que 7 p. cent des logements "nécessitaient de grosses réparations, 30 p. cent avaient besoin de petites réparations et 63 p. cent étaient en bon état. Une étude entreprise par la ville de Montréal quelques mois plus tard dans les mêmes secteurs a trouvé que 16 p. cent des logements "étaient inhabitables", 48 p. cent "réparables" et seulement 30 p. cent "convenables".<sup>6</sup>

Etant donné la difficulté de réunir des informations précises, les statistiques actuelles indiquent un rapport très étroit entre l'âge de l'habitation les mauvaises conditions de logement et la modicité des revenus. Les tableaux D-2, D-3 et D-4 présentent quelques unes de ces statistiques.

5. M. Dennis et S. Fish, Programs in Search of a Policy: Low Income Housing in Canada (Toronto: A.M. Hakker, 1972) p. 42.

6. Conseil des Oeuvres de Montréal, Opération: Rénovation Sociale (Montréal: C. des O. 1966) p. 28-29. Voir également Fried, Housing Crisis USA (NY: Praeger, 1971) et Report of the National Commission on Urban Problems (Washington: GPO, 1968).



Ils ont reçu pour directives de mentionner les grosses réparations lorsqu'elles comprennent au moins l'une des grosses déficiences suivantes: (1) fondations qui se désagrègent ou fléchissent; (2) toit ou cheminée défectueux; (3) seuils de porte ou cadres de fenêtres pourris; (4) intérieur qui a grand besoin de réparations.

Les informations quant à la qualité des logements ont été obtenues par les enquêteurs chargés du recensement qui étaient des observateurs non qualifiés, des employés temporaires, dont beaucoup de ménagères. Ils remplissaient la formule de recensement après n'avoir vu que l'extérieur et la porte d'entrée d'un immeuble. S'il y avait une entrevue d'une certaine durée, ainsi qu'un questionnaire détaillé à remplir, ils prenaient une minute ou deux pour examiner l'état des lieux.

... (Les informations quant à la qualité des logements déterminer la qualité des logements. qu'aux Etats-Unis -- ont prouvé l'insuffisance de cette méthode pour de logement? Plusieurs études récentes -- effectuées tant au Canada dignes de foi? Peut-on s'appuyer sur elles pour élaborer un programme Ces statistiques sur la qualité des logements sont-elles

Le rapport note également qu'en 1951, 13.4 p. cent de tous les logements avaient besoin de grosses réparations et qu'en 1961, 5.6 p. cent seulement demeuraient dans cette catégorie.

... (Le tableau ci-dessus) indique les progrès accomplis pour améliorer la situation du logement au Canada. (Les chiffres) parlent d'eux-mêmes, puisqu'ils montrent qu'on a progressivement réduit le pénurie de logements et leur dégradation au rythme d'environ 25,000 pas an... Le rapport note également qu'en 1951, 13.4 p. cent de tous les logements

révéler extrêmement coûteuses et exigent des spécialistes. Peu de muni-  
cipalités ont été capables d'en entreprendre.<sup>3</sup> Il n'y a aucune directive  
satisfaisante sur la répartition des capitaux provinciaux destinés au  
logement entre les municipalités et ces dernières n'ont elles-mêmes  
aucune ligne de conduite à suivre quant à la construction de nouveaux  
logements.

L'estimation des besoins en nouveaux logements faite par la  
SCHL (et dont se servent également les provinces et municipalités où les  
études ont été entreprises) ne fournit toutefois aucune indication ni  
sur la qualité des logements existants hormis le nombre de logements  
ayant besoin de grosses réparations qui doivent être remplacés, ni sur  
le coût de la construction. Le gouvernement fédéral juge que les  
conditions de logement s'améliorent constamment et que le nombre des maisons  
dégadées devrait continuer de décroître jusqu'à disparaître à la longue.

Tableau D-1

HABITATIONS AYANT BESOIN DE REPARATIONS ET MENAGES PARTAGEANT LE MEME LOGEMENT

Année	Habitation ayant besoin de grosses réparations	Ménages partageant le même logement
1945	594,000	382,000
1951	458,000	321,000
1961	255,000	236,000
1970	118,000	120,000

Source: L'Habitation au Canada (SCHL, 1971), p. 37. Un rapport de la  
4 Un rapport de la SCHL, en 1971, déclarait:

3. La ville de Toronto par exemple, a entrepris une étude de ce genre  
en 1969 (Pateron Planning and Research, Housing Needs in the Metro-  
politan Toronto Planning Area, Mars, 1969). Bien que cette étude soit  
relativement simple et directe et se fonde sur des données existantes,  
elle a coûté plusieurs milliers de dollars et a exigé l'assistance  
financière de la SCHL, en invoquant pour cela le chapitre V de la Loi  
sur l'habitation nationale relatif aux subventions de recherche.

4. L'Habitation au Canada, supplément au 25e Rapport annuel de la  
Société Centrale d'Hypothèques et de logement (SCHL, 1971), p. 37.

Comment, alors, le Canada a-t-il évalué l'efficacité de ses marchés du logement? Comment a-t-on mesuré les besoins au logement? Comment a-t-on défini "le problème du logement"?

Le Canada a mesuré ses besoins au logement en comptant, de la façon traditionnelle, le nombre de nouveaux logements à construire pour procurer à chaque famille une demeure convenable, sûre et salubre. On procède de la façon suivante: on fait le total du nombre de logements qu'on juge inhabitables et qui doivent être remplacés, puis on y ajoute le nombre de ceux qu'il faudrait pour permettre aux familles de vivre chacune chez soi (compte tenu des nouvelles familles et de celles qui vivent actuellement à plusieurs dans le même logement) et ensuite, on ajoute à ces chiffres le nombre des logements nécessaires pour assurer une réserve suffisante d'appartements on des maisons vacants. C'est la mesure adoptée par la Société centrale d'hypothèques et de logement pour évaluer les besoins et établir sa politique qui, pour l'instant prévoit la construction de 2.5 millions de nouveaux logements au cours de la prochaine décennie.

Ces estimations sont basées sur des données concernant la totalité du Canada et s'appliquent à ce dernier dans son ensemble. La SCHL n'essaye pas d'estimer les besoins par région, province ou municipalité. Il n'existe aucune directive nationale fixant des objectifs à atteindre et, par conséquent, pas de programmes ni de financement prévus pour chaque région. Quelques gouvernements provinciaux ont essayé d'évaluer leurs besoins en logements, mais peu ont appliqué une méthode systématique.<sup>2</sup> Les études des besoins en logements peuvent se

2. Le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-britannique ont annoncé leur intention de revoir radicalement leur politique du logement mais aucune d'elles ni aucune autres province n'a commencée à réunir systématiquement des indications sur ses besoins à cet égard.

# LE LOGEMENT

La politique du logement au Canada part du principe qu'une maison est un produit, une denrée. C'est tout simplement un produit de consommation parmi d'autres, à fabriquer et à commercialiser, comme les voitures. L'achat d'une maison - comme de tout autre bien - est considéré comme une affaire personnelle. La qualité de la maison - son architecture, ses dimensions, son aménagement, son voisinage - sont fonction de la somme d'argent que l'acheteur est prêt à payer. Plus le prix est élevé, meilleure est la maison.

Si le marché immobilier est actif, il agira comme un bon intermédiaire dans l'attribution des logements. En théorie, pour autant que ce marché fonctionne bien, on pourra subvenir aux besoins en logement des Canadiens. Mais:

...Selon les principes de l'économie de marché, celle-ci ne peut produire et distribuer utilement marchandises et services que si, au départ, elle se préoccupe de distribuer les ressources conformément au désir de la société. Elle ne crée pas nécessairement cette distribution ni ne la relancera après sa création... Un balayeur de rue "efficace" est en fin de compte inefficace s'il balaye toujours la mauvaise rue; il en est de même d'une économie de marché, si elle ne répond toujours qu'à une mauvaise série de préférences pondérées.<sup>1</sup>

1. Lester C. Thurow, "Goals of a Housing Program", dans Papers Submitted to the Subcommittee on Housing, House Committee on Banking and Currency (Washington: GPO, 1971) p. 441-442.



(k) D'autre part, on ne peut donner une définition générale exacte de la "proportion optimale de véhicules privés et de transports en commun", qui convienne à toutes les villes indépendamment de leur importance et de leurs caractéristiques. Dans beaucoup de petites villes, il est souhaitable, d'un point de vue social, que l'automobile soit le principal moyen de transport urbain.

(l) La plupart des entreprises de transports en commun ont tendance à vouloir équilibrer leurs frais d'exploitation courants et leurs revenus. Si l'on envisage ainsi le financement, on sous-estime une bonne partie des avantages sociaux et autres des transports en commun de même que les coûts alternatifs de l'automobile.

(m) Une analyse des besoins d'organisation menée en fonction des objectifs sociaux et des décisions gouvernementales permet de conclure que les échelons inférieurs de gouvernement sont, par nature, plus réceptifs aux besoins fondamentaux du citoyen en ce qui a trait à la qualité de sa vie.

(n) Toutes les conclusions du document soulignent la nécessité d'un organisme tripartite d'organisation et de financement des transports urbains, qui tiendrait compte des besoins des générations futures de Canadiens. Cet organisme, pour obtenir des résultats, doit avoir assez d'autorité pour passer outre aux singularités administratives tout en maintenant l'identité et le rôle de chacun des trois échelons de gouvernement.



- (f) Dans toute opération d'organisation des transports urbains, il faudrait que les buts et les objectifs de l'administration gouvernementale soient définis conjointement, surtout s'ils sont fondés sur une interprétation sociale de la "qualité de la vie" souhaitée.
- (g) Il est cependant extrêmement difficile de définir un niveau de qualité de la vie socialement acceptable, que ce soit du point de vue politique, en raison de la difficulté de trouver des compromis entre les objectifs personnels d'individus en compétition, ou du point de vue de la détermination de la qualité de la vie, qui est assez complexe.
- (h) La plupart des opérations actuelles d'organisation des transports sont de caractère technique et visent à la solution de problèmes particuliers de transport, matériels et mécaniques. Elles partent rarement du principe qu'un système de transport doit être au service de personnes qui recherchent un mode de vie particulier.
- (i) L'étude des besoins passés des Canadiens en matière de transports indique que les générations futures compteront de plus en plus sur l'automobile et l'avion comme moyens de transport.
- (j) L'étude des grandes agglomérations urbaines indique cependant que l'utilisation massive de l'automobile comme moyen privé de transport dans les villes aura de graves répercussions sociales telles que pollution, dégradation du milieu urbain et perturbations émotionnelles chez l'individu.

De façon générale, nous avons voulu ici étudier les tendances générales des transports urbains au Canada, reconnaître les principaux problèmes à résoudre et décrire les obstacles administratifs et politiques qui s'opposent à la solution de ces problèmes.

(a) Toutes les prévisions scientifiques indiquent que dans un proche avenir, l'urbanisation s'accroîtra au Canada, au point que les problèmes urbains, en particulier le problème des transports urbains, deviendront très aigus.

(b) Pour éviter une crise urbaine aigüe ou même y parer, il faut que les trois niveaux de gouvernement reconnaissent l'existence du problème et recherchent ensemble des solutions ingénieuses. C'est le cas, en particulier, pour les problèmes de transport urbain, où les exigences matérielles et administratives ont rendu nécessaire une action immédiate de toutes les autorités concernées.

(c) Les autorités canadiennes, en particulier les échelons supérieurs de gouvernement, n'ont pris conscience que récemment des problèmes de transport urbain et hésitent à prendre la responsabilité de les résoudre.

(d) Les administrations municipales ne peuvent se permettre, financièrement, d'affecter des sommes importantes à des réseaux complets de transport.

(e) Il est nécessaire d'aborder de manière plus globale l'organisation des transports urbains, les transports étant un facteur vital agissant comme catalyseur sur d'autres activités urbaines, la planification de l'utilisation des terres par exemple, et pouvant en résulter.

Fables d'Esopé. Ne poussons pas l'analogie plus loin en nous demandant lequel examine le tronc, l'oreille ou la queue!

Historiquement, le gouvernement fédéral s'intéresse aux moyens de transport à grande distance, surtout dans la mesure où ils vont dans le sens de l'économie nationale. Il est de plus responsable du secteur des communications et il administre la Société Radio-Canada, la Télésat, le C.R.T.C. et d'autres organismes. Ce double pôle d'intérêts justifie l'attention particulière donnée aux transports en général et sert de fondement à la recherche d'initiative fédérale sur les moyens de transport de l'avenir.

Les gouvernements provinciaux recherchent le développement d'une infrastructure économique régionale et du réseau de transport devant la soutenir. Par le passé, ils ont manifesté un grand intérêt pour le développement du réseau routier. Ils ressentent mieux la nécessité d'un réseau général de communications, mais seulement dans la mesure où il correspond aux besoins de la région. Certaines provinces prennent conscience de la nécessité des transports urbains, d'autres ne les considèrent que comme des éléments indispensables. Les circonstances forceront toutes les provinces à aborder la question dans un avenir très rapproché.

Les municipalités, d'autre part, se trouvent dans une position délicate par rapport à la question des transports urbains. C'est à elles de trouver des solutions immédiates à l'urgent problème d'un milieu urbain en expansion rapide et quelque peu menaçant. Elles font face en permanence au problème de l'administration des services de transports urbains, qui semblent se réduire et ne plus correspondre aux besoins de plus en plus pressants du citoyen.

Il semble que les trois niveaux de gouvernement abordent le problème des transports comme les trois aveugles et l'éléphant des

L'éventualité d'une sous-exploitation de la partie achevée; enfin, le risque que les frais d'exploitation des sommes investies dans les transports publics provoquent à l'avenir des difficultés financières.

Il faudrait en outre tenir compte des risques que comportent de banlieue et les services d'autobus sur demande peuvent entraîner d'énormes frais imprévus d'exploitation, des systèmes de régulation de la circulation par ordinateur peuvent ne pas fonctionner, etc.; une partie des avantages d'une opération réussie sera donc perdue, en ce sens que d'autres localités pourront profiter de l'innovation sans en courir les risques ou sans engager les dépenses d'expérimentation nécessaires, qui sont très élevées. Cet argument porte évidemment à conclure que c'est surtout aux échelons supérieurs de gouvernement représentatif les circonscriptions importantes qu'il revient de financer les projets de ce genre.

Pour récapituler les responsabilités municipales en matière de transports, disons que les autorités locales ont d'importantes responsabilités réelles quant à l'organisation des transports urbains, mais qu'elles sont limitées dans leur action par l'absence de pouvoirs officiels et par de sévères restrictions financières.

Limitation des pouvoirs de rechercher des solutions de rechange  
De par l'histoire, les circonstances et leurs possibilités financières, les trois niveaux de gouvernement, en matière d'organisation des transports, exercent leur autorité dans trois secteurs distincts, vaguement définis et se recoupant parfois. La conséquence de cette structure tripartite est que l'organisation tend à se situer à trois niveaux de fonctionnement distincts, dont chacun subit des effets défavorables.



Ces risques et ces incertitudes ont pour origine une connaissance imprécise des réactions des autorités supérieures, la crainte de répercussions financières imprévues, la possibilité de ne pouvoir mettre en oeuvre qu'une partie du programme et, le projet n'étant que partiellement achevé,

forcement pour autant les bénéfices prévus au profit de leurs membres.

risques importants face à certaines incertitudes et n'en retirent pas publics massifs et rapides, les municipalités doivent souvent prendre des veaux et onéreux, de ceux en particulier qui permettent des déplacements En ce qui concerne l'organisation de systèmes de transports nou-

locale, rigide et régressive.

crédits municipaux, qui proviennent de l'assiette d'enseignement, d'égout et d'eau, puisés à même les Loyer modéré exigera la création de services coûteux originales. Par exemple, un projet d'habitations à onéreux non compris dans les prévisions financières des programmes qui exigent des services municipaux

(e) Les échelons supérieurs de gouvernement entreprennent "visibles", comme l'impôt foncier, s'intensifie.

(d) L'opposition du contribuable à l'augmentation des impôts placée à des taux d'intérêt raisonnables.

(c) Le total net de la dette municipale bat tous les records au Canada, alors que les échelons supérieurs de gouvernement ont pratiquement épuisé le capital-obligations municipales.

(b) Les droits perçus par les municipalités doivent couvrir une grande partie des frais de l'instruction publique qui, dans une large mesure, ne relève pas des autorités importants.

(a) L'assiette fiscale municipale est régressive et rigide, et elle peut difficilement être source de revenus plus

Les problèmes financiers des municipalités sont complexes. On peut en général les rattacher aux facteurs suivants:

L'affaire Spadina illustre une autre réalité à laquelle doivent faire face les municipalités. Malgré les limites de leur compétence, la finance constitue l'arme la plus puissante pour lutter contre la primauté des municipalités en matière de transport. Même si la municipalité de Toronto avait voulu éprouver la fermeté du veto provincial, les ressources municipales n'auraient pas suffi à amorcer les travaux. La plupart des municipalités ne disposent même pas des fonds nécessaires pour mettre au point un plan d'ensemble adéquat pour les transports, ni en se servant de leur propre personnel, ni en engageant des experts de l'extérieur.

En second lieu, les administrations municipales ont des relations plus directes avec les gouvernements provinciaux. Puisque les municipalités sont créées en vertu du pouvoir législatif des provinces, les gouvernements provinciaux ont toute autorité sur les conseils locaux. Cette autorité peut s'exprimer sous diverses formes: décrets, organismes tampons comme le Conseil municipal de l'Ontario, ou pressions politiques individuelles sur des conseillers. L'exemple récent le plus fameux de l'influence d'un gouvernement provincial sur l'organisation des transports locaux est celui de l'"affaire Spadina", où le gouvernement ontarien, par décret, a interdit à la municipalité de poursuivre les travaux de construction de l'autoroute. Avant que le Cabinet prenne sa décision, le Conseil municipal de l'Ontario aurait pu faire avorter le projet, mais il a décidé, sur avis partagés, de ne pas intervenir.

qu'officiellement, elles ont des relations avec ces derniers et qu'elles peuvent en fait exercer de fortes pressions politiques sur l'administration centrale, mais l'absence de liens réels les empêche de faire valoir efficacement leurs revendications sur des questions d'intérêt local.

Des experts conseils ont mené en 1965 une étude approfondie des moyens de transport à Vancouver. L'étude a mise en évidence la nécessité d'établir un programme de construction d'autoroutes et d'échangeurs dans la région de Vancouver, portant sur 20 ans et estimé à 400 millions de dollars. Les experts ont recommandé que les travaux portant sur certains éléments fondamentaux du réseau démarrent immédiatement, que d'autres travaux particuliers en soient étudiés plus en détail et que l'infrastructure en soit établie.

Il est évident que la ville de Vancouver ne peut se charger d'une partie importante de travaux d'une telle ampleur, étant donné l'aide financière purement symbolique que consent actuellement le gouvernement provincial.

Pour récapituler la participation des provinces à l'organisation des transports, il est clair que la plupart d'entre elles hésitent à assumer la responsabilité de l'organisation et du financement des transports urbains, en dehors des routes interurbaines. Cela représente un grave obstacle puisque, du point de vue constitutionnel, les municipalités sont régies par les lois provinciales et ne peuvent donc, de leur propre initiative, lancer de programmes d'ensemble.

#### Responsabilités municipales: la réalité financière

Etant donné le grand nombre et la variété des autorités municipales au Canada, il est difficile de définir avec précision leur compétence et leurs responsabilités en matière d'organisation des transports urbains. Deux observations générales, cependant, s'appliquent à la plupart des municipalités.

D'abord, les municipalités n'ont aucun moyen direct et officielle-ment reconnu de communiquer avec les organismes fédéraux. Il est certain

partagée entre plusieurs ministères et organismes qui ne sont comptables à aucune autorité centrale.

(e) Le Manitoba

Les principales organisations responsables des transports au Manitoba sont le ministère de la Voirie et la Commission des transports du Manitoba. La Commission utilise l'organisation des transports et le personnel de recherche du ministère de l'Industrie et du Commerce; elle s'occupe de tous les moyens de transport.

Du point de vue financier, le Manitoba est très généreux avec les administrations locales. La province paie la moitié des frais d'immobilisations et d'entretien d'un "réseau routier régional", y compris les frais d'acquisition de terrains, 50 p. 100 des frais d'immobilisations pour les routes dont la construction est approuvée (les normes définissant ces routes étant déterminées conjointement par les autorités provinciales et locales), 50 p. 100 des frais d'acquisition d'autobus pour les transports urbains, et rembourse aux commissions des transports la taxe sur les carburants.

Malgré son action financière dans le domaine des transports urbains, le Manitoba n'a pas établi d'organisation d'ensemble des transports pour ces agglomérations urbaines.

(f) La Colombie-Britannique

Le gouvernement de la province accorde des subventions aux villes de Vancouver, Victoria et New Westminster à l'égard des frais d'immobilisations approuvées pour la construction d'autoroutes importantes; des crédits provinciaux de 500,000 dollars au total sont répartis chaque année parmi ces trois villes au prorata du nombre approximatif de milles construits. Dans les municipalités moins importantes de la région de Vancouver, la province paie jusqu'à la totalité du coût des grandes artères et des autoroutes.



Le principal service chargé des transports en Saskatchewan est le ministère de la Voirie et des Transports. De même qu'en Alberta, ce ministère s'occupe principalement du réseau routier et n'a que peu de responsabilités à l'égard des autres moyens de transport. Comme en Alberta, la responsabilité des transports et des communications est

(d) La Saskatchewan

Le ministère de la Voirie et des Transports de l'Alberta s'occupe essentiellement du réseau routier et n'est responsable d'aucun service des transports en général ni d'aucun autre moyen de transport à l'exception des transports routiers. D'autres aspects des fonctions relatives aux transports et aux communications sont répartis, en Alberta, parmi divers ministères et organismes, qui ne sont réunis sous l'autorité d'aucune administration centrale.

(c) L'Alberta

Régie des transports comptable au ministre chargé de délivrer les permis aux transporteurs privés, comme les compagnies d'autobus et les entreprises de camionnage, et d'établir les règlements concernant ces derniers. Bien qu'à première vue, le ministère des Transports et des Communications semble disposer d'attributions très vastes, il joue en fait un rôle assez réduit dans l'organisation et le fonctionnement des transports et des communications dans la province de Québec. Il exerce surtout une fonction de réglementation. Il n'existe aucune fonction d'organisation au sein du ministère. Si le ministère de la Voirie joue un rôle actif d'organisation, ce rôle se limite au réseau routier. Les autres aspects de l'organisation des transports et des communications sont répartis parmi plusieurs autres ministères provinciaux.

(b) Le Québec

Le ministère québécois des Transports et des Communications a été



générale d'organisation à l'échelle globale. De plus, le gouvernement de l'Ontario travaille actuellement à la création d'une structure administrative régionale qui exige une organisation adéquate de l'économie et des transports régionaux.

Dans le secteur de la finance, le gouvernement ontarien participe activement à l'élaboration d'une ligne de conduite en matière de transports urbains. Le conseil municipal de l'Ontario (Ontario Municipal Board) joue un rôle important dans l'élaboration des plans officiels d'urbanisme, les pétitions relatives aux arrêts de zonage et les différends entre municipalités. Les crédits provinciaux affectés à la voirie urbaine varient suivant la catégorie de municipalité et le type de route. Dans les grandes villes et les villes indépendantes, le gouvernement contribue pour 33 1/3 p. 100 aux frais engagés pour les routes ordinaires, y compris les ponts et les ponceaux. Dans la municipalité de la ville de Toronto, la province paie 50 p. 100 de tous les frais de voirie.

La province accepte également la responsabilité de financer partiellement les moyens de transport rapides, en particulier à Toronto. C'est elle qui a financé une grande partie des travaux de prolongement du métro de la rue Yonge. Elle a en outre décidé de modifier, en 1971, le plan des voies de communication de Toronto en refusant la permission de poursuivre les travaux de l'autoroute Spadina. Indépendamment du bien-fondé de la décision et des débats sur la proportion de véhicules privés et publics dans les villes futures, il est clair que la province a agi sans tenir compte de l'opinion des représentants locaux et de leur plan, qui avait été officiellement adopté. L'"affaire Spadina" aura sans doute de vastes répercussions à long terme sur l'organisation des transports urbains à Toronto. Un an plus tard, les responsables municipaux ont refusé la décision prononcée à cet égard et cherchent toujours le moyen d'y passer outre.

- (p) La Société Radio-Canada
- (q) Le Conseil de la radio-télévision canadienne
- (r) Télésat Canada
- (s) L'Office canadien de la radiodiffusion éducative
- (t) La Commission canadienne du blé
- (u) L'Organisation des mesures d'urgence du Canada
- (v) Le ministère de la Défense nationale
- (w) Le Bureau de la sécurité routière et automobile

Chacun de ces organismes est comptable au Parlement fédéral de l'administration d'un service lié au système de transport et, indirectement, à la qualité de la vie des Canadiens habitant les villes et les métropoles du pays. Peu de ces organismes ont entamé un dialogue constructif avec les administrations municipales pour mettre au point une organisation mieux adaptée aux besoins et aux exigences des citoyens.

La compétence provinciale en matière d'organisation des transports et

de réseaux de communication

Le rôle des provinces dans le domaine des transports urbains varie considérablement de l'une à l'autre; il évolue à mesure que certaines se rendent compte de l'importance du problème et y adaptent leur ligne de conduite et leurs programmes. La meilleure façon de procéder est de donner des exemples précis de ce qui se passe en fait dans les agglomérations urbaines de certaines provinces.

#### (a) L'Ontario

La province d'Ontario a récemment passé par une réorganisation administrative qui a donné lieu, en 1971, à la création d'un nouveau ministère, celui des Transports et des Communications. Cette réorganisation a eu pour principal effet de réorienter l'organisation des transports, axes auparavant sur le réseau routier, dans une perspective plus

comptables au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Transports. Les oléoducs, gazoducs et autres pipe-lines interprovinciaux et internationaux relèvent de l'Office national de l'énergie. Le gouvernement fédéral est également responsable des transports routiers interprovinciaux et internationaux qui, aux termes de la Loi fédérale de 1954 sur le transport par véhicule à moteur, ressortissent actuellement à la compétence des commissions provinciales des transports routiers.

Tout ce qui concerne les télécommunications et la création et l'exploitation d'entreprises, d'installations, de réseaux et de services de communications réservées au gouvernement fédéral relève du ministre des Communications.

Les organismes fédéraux chargés de la multitude des services exerçant les fonctions énumérées ci-dessus sont les suivants:

- (a) Le ministère des Communications
- (b) Le ministère des Transports
- (c) La Commission canadienne des transports
- (d) Le Conseil des ports nationaux
- (e) L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
- (f) Les Chemins de fer nationaux du Canada
- (g) Air Canada
- (h) Le ministère des Travaux publics
- (i) Le ministère de l'Industrie et du Commerce, par l'intermédiaire de la Direction des services à l'industrie et au commerce et des services de transport
- (j) Le Conseil de développement de la région de l'Atlantique
- (k) La Société des transports du Nord, Limitée
- (l) Le ministère de l'Expansion économique régionale
- (m) L'Office national de l'énergie
- (n) L'El Dorado Aviation Limitée
- (o) La Société canadienne des télécommunications transmarines

Les canaux, les ports, la navigation et l'aviation civile sont du ressort du ministère des Transports et de diverses sociétés de la Couronne,

route transcanadienne.

Les taux importants investis dans les aéroports et la construction de la construction de canaux, le financement de travaux ferroviaires, les normes de sécurité. Pour ce qui est du rôle de développement, citons la économiques sur les services et des règlements techniques définissant des ensuite une fonction de réglementation; il établit ainsi des règlements adaptés aux conditions socio-économiques nationales du moment. Il exerce de développement, en assurant l'expansion et le fonctionnement de services des services de transports et de communications. Il joue d'abord un rôle Le gouvernement fédéral joue un double rôle dans l'organisation

La compétence fédérale

Examinons donc les organismes gouvernementaux actuels et l'étendue de leur compétence respective en matière de transports.

Toutes ces observations sur l'orientation prise par les conditions socio-économiques et leurs effets sur la vie urbaine mènent aux récriminations traditionnelles de l'urbaniste. Comment les responsables vont-ils faire face à ces transformations massives? Et d'abord, de quels mécanismes administratifs peut-on se servir à cet égard?

Presque toutes les grandes transformations sociales et économiques qui se sont produites au cours des vingt dernières années ont eu un effet néfaste sur les transports publics. Le développement de banlieues à faible densité, le meilleur confort et la vitesse accrue de l'automobile pour le banlieusard, l'augmentation des revenus, la télévision et le changement des habitudes en matière de loisirs, le passage de la semaine de six jours à la semaine de cinq jours et la décentralisation du commerce et du travail, tous ces facteurs ont contribué au déclin des transports publics.

urbaine et modifiant la nature de la vie urbaine telle qu'on la connaissait avant la guerre.

Comme l'exprime Hans Blumenfeldt:

"La transformation s'est amorcée vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début des années vingt, avec l'invention du téléphone, du tramway électrique, du métro et de l'ascenseur électrique. Les répercussions de l'automobile et du camion en milieu urbain ont été encore plus profondes. La propagation de ces moyens de communication et la mobilité ont ouvert les limites de la ville, qui est devenue métropole. Fait intéressant à noter, le téléphone et l'automobile ont eu également une influence considérable sur la vie rurale, fragmentant l'ancien village agricole et donnant naissance à d'immenses fermes éparpillées.

La migration centripète de la campagne à la ville se poursuit, mais il existe aussi maintenant un puissant mouvement de migration centripète de la ville à la banlieue. Si, à l'échelon national, une proportion croissante de la population s'urbanise, il se produit une décentralisation de plus en plus marquée dans les zones urbanisées, et l'interaction de ces deux tendances a donné lieu à un nouveau type d'agglomération, que nous appelons la métropole."

(Hans Blumenfeldt, The Modern Metropolis, Scientific American, Septembre 1965)



Au cours de l'après-guerre, ces facteurs ont surtout influé sur la vie urbaine, transformant la société rurale canadienne en société

Les facteurs politiques, sociaux et économiques de l'après-guerre, développement important de l'industrie, immigration massive en provenance d'une Europe déchirée, exode des populations rurales vers les agglomérations urbaines, amélioration sensible de la situation économique des individus, augmentation des loisirs et des moyens financiers de les occuper et finalement, essor considérable de l'automobile en tant que moyen de transport privé, tous ces facteurs se sont combinés pour révolutionner le "mode de vie" canadien.

Après la Seconde Guerre mondiale, cependant, l'apparition d'un ensemble de conditions sociales, politiques, économiques et techniques auxquelles ne correspondait plus la simple répartition des responsabilités entre autorités fédérales et provinciales, a entraîné un fort accroissement des besoins en matière de transports. Ces conditions ont surtout touché les municipalités, auxquelles revenait la plupart des responsabilités, mais qui n'avaient pas les pouvoirs d'imposition ni la compétence administrative nécessaires pour agir.

C'est donc au tout début du XX<sup>e</sup> siècle qu'on observe la répartition des activités et des responsabilités entre autorités fédérales et provinciales. Le gouvernement fédéral s'occupait surtout du système national de transports, particulièrement des aspects qui touchaient à la création de services régionaux et locaux de transports, surtout de ceux qui étaient liés à l'essor de l'automobile. Les effets à long terme de l'automobile sur les gouvernements provinciaux se traduisent par le fait que presque tous les ministères provinciaux responsables des transports ont été clairement appelés "ministères de la voirie".

Nous avons exposé, plus haut dans le rapport, les problèmes matériels d'efficacité des services de transports urbains et les obstacles politiques d'ordre général qui s'opposent à leur organisation. Nous par-  
lerons ici de la répartition des compétences entre les trois échelons de  
gouvernement et de ses conséquences sur l'organisation des transports.

Le meilleur moyen d'analyser la répartition actuelle des compe-  
tences en matière d'organisation des transports est de donner tout d'abord  
un aperçu historique de son évolution depuis la Confédération.

Au début, les transports étaient avant tout du ressort du gouver-  
nement fédéral. La menace de l'impérialisme américain et la nécessité  
impérieuse de venir en aide à l'économie naissante du Canada, en créant  
un moyen de transport est-ouest sûr, pratique et bon marché, portaient  
alors le gouvernement fédéral à prendre l'entière responsabilité du  
domaine des transports. On peut rapporter toute l'histoire politique  
du Canada au XIX<sup>e</sup> siècle à l'organisation et à la mise en service d'un  
réseau de transport est-ouest.

La responsabilité et l'intérêt des provinces pour les transports  
ne se sont manifestés qu'au XX<sup>e</sup> siècle, en raison, d'une part, de la poussée  
démographique, qui a créé une demande de moyens de transports locaux plus  
perfectionnés et, d'autre part, du développement d'économies régionales  
correspondant largement aux limites des provinces. De plus, l'invention  
de l'automobile a entraîné la demande d'un système particulier de trans-  
ports exigeant la construction et l'entretien d'un réseau routier très  
perfectionné.

Au fond, quel est l'intérêt de ce débat plutôt abstrait sur les principes de l'organisation des transports à l'égard du principal objectif de la conférence tripartite? C'est que les transports urbains représentent un problème national de la vie urbaine. Même si l'on n'admet pas que la gravité du problème en justifie l'étude à l'échelle nationale, il faut convenir que sa nature est telle qu'il ne peut être résolu par des centaines d'organismes différents qui rechercheraient indépendamment des solutions techniques à des problèmes dont ils n'envisageraient que les aspects les plus limités. Il faut aborder la question de façon plus générale, d'une manière qui, sans donner de résultats aussi immédiats, la situerait à un niveau approprié d'analyse théorique et permettrait de faire sans délai des recommandations générales.

L'un des faits les plus manifestes de notre milieu urbain est l'encombrement. Celui-ci est surtout provoqué par une forte demande individuelle de transport en voitures particulières, qui se caractérise par le nombre peu élevé des occupants des véhicules, des routes inadaptées aux périodes de pointe, l'interférence entre les divers moyens de transport, une régulation inadéquate de la circulation et d'autres facteurs. Certaines solutions ont été proposées pour lutter contre l'encombrement, entre autres l'étalement des heures de travail, le remplacement des transports par des moyens de communication, et la modification du code actuel de la route.

Le stationnement est un autre problème grave, dû aux variations importantes de la demande de places, au temps pendant lequel les véhicules occupent ces places, au nombre et à la dimension des véhicules et à la difficulté d'accès aux parcs de stationnement. Pour résoudre ce problème, il faudrait revoir la conception des véhicules actuels ou bien, de préférence, résoudre le problème premier de l'encombrement.

La pollution atmosphérique et le bruit sont de graves conséquences du problème des transports. Il existe certaines solutions accessoires de ces problèmes qui porteraient, par exemple, sur le contrôle des gaz d'échappement, sur des dispositifs d'amortissement des bruits sur certaines routes ou sur le changement de composition des carburants, mais le moyen le plus efficace serait évidemment de réduire ou même d'éliminer la nécessité de circuler en auto.

La théorie courante sur les moyens d'équilibrer les transports dans les agglomérations urbaines nous porte fortement à recommander le versement de fonds publics importants aux entreprises de transports publics. Quoi qu'il en soit, les avantages sociaux et les intérêts qu'offrirait le fonctionnement de services de transports publics font contrepois à la thèse dite de rentabilité et justifient du moins une recherche plus poussée des répercussions sociales des transports sur la qualité de la vie.

Vu les problèmes associés à l'exécution d'une analyse de rentabilité exhaustive qui transcende le calcul des coûts-profits immédiats d'une entreprise déterminée tout en incluant toute la gamme des éléments extérieurs qui s'y rattachent, il est difficile de faire une analyse réaliste des divers choix possibles. Il semble probable que, transposé en chiffres, le coût social total de l'utilisation de voitures particulières dans les villes est cinq ou dix fois plus élevé que les frais assumés par les propriétaires de ces voitures, sans compter qu'il faut y ajouter les coûts intangibles de la pollution, du bruit et du stress. Les entreprises publiques ont trop souvent mis l'accent sur la rentabilité financière alors qu'elles devraient tenir compte de l'objectif social global, qui est d'offrir un service de transport adéquat, au coût global le plus bas possible, tout en protégeant l'environnement.

Dans toute étude globale du problème des transports, il est essentiel d'établir des normes reliant la qualité de la vie aux services de transport et de déterminer les moyens de quantifier ou de classer ces objectifs.

On a proposé plusieurs solutions techniques au problème des transports, lesquelles s'inspirent du principe de la relation de cause à effet. Il est souvent plus facile de commencer par déterminer l'effet pour ensuite découvrir la cause probable et arriver à une solution. Il importe toutefois de souligner, à l'occasion de la présente analyse, que les véritables solutions de rechange applicables au problème des transports n'ont pas suffisamment été explorées. Il faut donc approfondir et exploiter davantage les possibilités qu'offrent des secteurs de recherches nouveaux et relativement inexplorés comme les communautés et la motivation psychologique. Presque toutes les solutions choisies jusqu'ici ont été plutôt traditionnelles ou ont mis l'accent sur l'accroissement et l'amélioration des moyens de transport.



rapports soient loin d'être clairs et que leurs effets cumulatifs ne puissent même pas être prévus. Quand il s'agit de reproduire des systèmes de comportement tout à fait nouveaux, dans le domaine de l'organisation sociale, par exemple, où des variables comme la pollution, le bruit et le stress doivent être évaluées d'après leurs effets sur les êtres humains, il se peut que la formulation d'un modèle adéquat soit impossible. Le chevauchement ou le mélange de toutes les variables peuvent être tels qu'il ne soit pas possible de les séparer à des fins d'analyse.

Même si toutes les règles et tous les rapports intérieurs d'un modèle sont clairement établis et reproduisent exactement la situation réelle, il se peut qu'on ne dispose pas des données nécessaires à l'établissement du modèle. Il n'est pas rare que de brillantes théories mathématiques ne puissent être appliquées à des problèmes concrets parce que les données de vérification essentielles ne sont pas disponibles.

Toutes les solutions proposées pour résoudre les problèmes de transport doivent être examinées à la lumière des moyens financiers de les mettre en application. Il y a deux principaux courants de pensée quant au financement des entreprises de transport. Les fonds peuvent provenir du secteur privé; c'est-à-dire que des organismes privés ou publics investissent des capitaux dans l'espoir qu'ils récupéreront

leur investissement initial dans les recettes obtenues tout en réalisant un profit raisonnable. Il s'agit de la méthode qu'on peut qualifier de "rentable". D'autre part, le mode de financement public peut se fonder sur des critères sociaux, partant du principe qu'en investissant dans des "éléments extérieurs", on recueille des avantages sociaux considérables qu'il est impossible d'obtenir au moyen des mécanismes habituels de fixation des prix et que seules d'importantes subventions publiques peuvent assurer la rentabilité de pareils investissements. Ces subventions justifient les avantages sociaux (ou éléments extérieurs) escomptés.

En résumé, dans l'organisation des transports, on a insisté sur la modification des modes de transport plutôt que sur les besoins. On a trop souvent négligé d'étudier les incidences des transports urbains sur la qualité de la vie et de définir les normes qui l'établiraient à un niveau acceptable. Il y aurait lieu d'examiner plus à fond la nécessité des déplacements et les raisons qui les motivent au lieu de s'attarder sur les moyens de transport utilisés et leur efficacité.

Dans le domaine des sciences de la gestion ou recherche opérationnelle, on a assisté récemment à la naissance d'une nouvelle branche de la technologie qui se caractérise par l'utilisation, dans la recherche de solutions, de procédés faisant appel à des techniques mathématiques. Grâce à l'utilisation des ordinateurs, on a pu élargir la portée de l'analyse mathématique et appliquer le principe que, pour résoudre un problème, il faut en connaître tous les éléments ainsi que les rapports mutuels. Cela peut se faire de deux façons: par l'observation directe du milieu physique ou par le recours à un modèle de simulation qui reproduit le comportement du milieu physique à une échelle réduite et au moyen d'une série de règles abstraites.

Il est difficile de critiquer l'utilisation des modèles de simulation dans les domaines où les règles de comportement sont bien déterminées. On peut s'en servir, par exemple, dans l'étude des files d'attente, de la circulation des piétons, des autobus, des véhicules de transport en commun, des avions et dans tout autre domaine où les restrictions physiques sont clairement établies et qui exigent la mise à l'essai de nouvelles règles applicables.

Les modèles de simulation présentent deux principaux inconvénients. Premièrement, leur efficacité se limite à l'analyse des rapports prédéterminés entre les variables à l'étude. Il arrive souvent que ces

Les données statistiques ont un côté attrayant. On se sent à l'aise devant les choses qui peuvent être mesurées et décrites quantitativement. En outre, dans la recherche d'une solution au problème du transport, on peut invoquer le revenu des capitaux investis, le nombre des usagers, les rapports coûts-profits, les recettes annuelles et ainsi de suite. Le manque évident de confiance à l'égard des nouvelles façons d'aborder les communications et l'organisation sociale est attribuable à l'absence de points de repère précis. Il est difficile de mesurer des avantages abstraits. Les éléments extérieurs associés à chacune de ces mesures abstraites sont si nombreux et si complexes qu'ils en sont presque incompréhensibles. Combien de personnes peuvent comparer, par exemple, l'utilisation du téléphone, des services postaux ou d'un mode de transport privé comme l'automobile, et déterminer lequel de ces moyens de communication est le plus économique?

D'autre part, comment le gouvernement mesure-t-il les répercussions sociales de ces mesures ou les coordonne-t-il pour créer des conditions sociales idéales?

Le domaine de l'organisation sociale est encore plus obscur. Bien qu'il faille fixer des modes d'évaluation des coûts et des profits de chaque procédé, il est difficile d'évaluer les répercussions de la pollution, par exemple, ou encore du bruit, des odeurs, du stress, de l'encombrement, etc. Il faut intensifier la recherche sur les normes régissant l'environnement, et le problème pose un énorme défi intellectuel. On a déjà commencé à étudier certaines données relativement saillantes comme le bruit, la pollution atmosphérique et l'hygiène, dont on peut mesurer certains aspects à défaut de les contrôler de façon satisfaisante. On se penche également sur le problème de la sécurité des transports, mais il faudra approfondir la question avant de pouvoir la soumettre à une analyse coûts-profits quelconque.

L'attrait qu'offrent les solutions classiques aux problèmes des transports urbains tels que la pollution, le bruit et le stationnement, tient également au fait qu'elles semblent effectivement régler le problème. Les fonctionnaires et les planificateurs gouvernementaux doivent souvent se rendre à l'évidence que leur mandat n'est pas éternel et qu'il leur faut par conséquent trouver des solutions d'application plus ou moins immédiate. Ils peuvent s'assurer une place dans l'histoire grâce à l'accumulation d'une foule de statistiques attestant les progrès accomplis pendant la durée de leur mandat. Et ces progrès se mesurent quantitativement d'après l'augmentation du nombre de voitures, d'autobus, la construction de voies rapides plus vastes, etc.

Un autre facteur important est la souplesse associée à l'utilisation de l'automobile par opposition à la rigidité des horaires des transports publics. Il arrive trop souvent que les planificateurs ne prennent pas la peine de déterminer le genre de villes que désirent les citoyens et dont ils sont prêts à payer le prix.

L'économique s'appuie sur l'hypothèse que la plupart des gens se conforment à des règles économiques rationnelles et font des échanges économiquement avantageux. L'étude des transports automobiles dans les grands centres urbains porte sur les moyens de réduire le nombre de voitures au profit des services de transport en commun. Il existe deux solutions classiques : réduire les tarifs des services de transport en commun de façon à les rendre inférieurs aux coûts du transport par automobile, ou tellement augmenter ceux-ci qu'ils deviennent hors de la portée de la plupart des bourses. Dans certains centres, cependant, les services de transport en commun sont offerts à un taux économique, mais le nombre des usagers semble décroître chaque année. Il se peut que le problème touche non pas à l'économique, mais à la perception de conditions influant sur le comportement, comme l'inconfort des services de transport publics, dû au bruit, à l'encombrement et aux horaires.



Fait intéressant à noter, toutes les inventions susmentionnées sont au moins à l'étape du prototype. Les seuls obstacles à leur utilisation sont d'ordre non pas technique, mais économique et psychologique ! Les communications offrent donc un moyen d'alléger le problème du transport, mais vu leur caractère abstrait, il faudra sans doute attendre assez longtemps avant que les méthodes en cause ne soient pleinement adoptées et utilisées. Elles supposent une modification trop radicale du mode de vie habituel pour qu'on les adopte rapidement. Sur le plan psychologique, elles peuvent représenter un écart trop marqué par rapport aux traditions ancrées.

Dans la recherche d'une solution au problème de l'organisation des transports, on s'est surtout employé à définir le phénomène physique observé et les restrictions s'y rattachant, plutôt qu'à transposer le problème dans un domaine entièrement différent, comme celui des communications. On a préféré axer les recherches sur des éléments concrets et tangibles (voyageurs et marchandises) pour la simple raison que nous pouvons tous nous identifier à la personne qui attend l'autobus sous la pluie, à celle qui se fait bousculer dans le métro aux heures de pointe, ou encore au client qui attend qu'on lui livre l'article commandé dans un magasin. Il est beaucoup plus difficile d'aborder la question du travail et de la vie de tous les jours sous des angles inédits. La technologie classique est un autre facteur qui explique cette préférence. Toutes les solutions semblent converger vers des autobus plus spacieux, des trains plus rapides, des avions à capacité accrue, des routes plus larges et des mètres plus modernes. Ces solutions nous attirent parce qu'elles nous sont familières. Nous savons tous comment fonctionnent un autobus, un avion, un métro ; nous savons tous comment en accroître les dimensions ou la rapidité. Les bibliothèques regorgent de traités savants sur la théorie des files d'attente et les façons de les prévenir.



à l'ignorance où nous sommes des possibilités humaines qu'elles peuvent accroître. On a soutenu que les communications ne pouvaient se substituer au transport en prétendant que l'avènement de la télévision, du téléphone, des ordinateurs et d'autres inventions n'avait pas réduit de façon notable le problème des transports. Un examen rapide des faits suffit à nous convaincre de la fausseté de ce raisonnement. Qu'on essaie de s'imaginer la situation, si chaque message téléphonique était transmis par porteur, si tous les téléspectateurs allaient au cinéma ou affluaient au stade local. Quiconque a connu les embouteillages qu'occasionnent les rassemblements comprendra rapidement que les communications peuvent remplacer les transports.

On peut tirer des techniques actuelles un certain nombre d'exemples qui illustrent les effets possibles sur les transports des inventions dans le domaine des communications. Quels seraient les effets sur les déplacements d'affaires, par exemple, d'un réseau complet reliant un ordinateur aux foyers par téléphone, et comportant consoles et photocopieuses? Une part considérable du travail actuellement confié à des commis de bureau pourrait se faire plus efficacement, dans l'intimité et le confort du foyer. Que dire des effets d'une telle invention sur la nécessité des voyages d'affaires vers des endroits éloignés, qui comptent actuellement pour 70 p. 100 du trafic aérien?

En ce qui concerne les voyages d'agrément, la cablediffusion, le vidéotéléphone et les appareils haute fidélité de télévision en couleurs à écran géant auront probablement des effets très considérables.

Il est évident qu'on est loin d'avoir épuisé le potentiel des nouvelles techniques de communication. Cela est attribuable, en partie,

elle, loin de la foule.

La population préfère probablement jouer de ces divertissements chez entendre une symphonie. De fait, une partie de plus en plus grande de déplacer pour voir des films, assister à des compétitions sportives ou "discipline sociale". On peut concevoir qu'il n'est pas nécessaire de se pas seulement la transmission du savoir, mais surtout l'acquisition d'une découvrirons peut-être, par exemple, que le but de l'enseignement n'est ordinateurs ont contribué à alléger le problème des transports. Nous tions comme la télévision, le téléphone, les télécommunications et les On ne sait pas encore très bien dans quelle mesure des inven-

nication.

des documents, etc. Sous ce rapport, le transport est un moyen de commun- rencontrer des amis, pour aller assister à une réunion, pour transporter ments sont caractérisées par le besoin de communication. On voyage pour entre voyages d'affaires et d'agrément. Ces deux catégories de déplacement En ce qui concerne le transport des voyageurs, on distingue

solutions appropriées.

propres et pose des problèmes spécifiques auxquels il faut apporter des solides et gazeux. Chaque catégorie se distingue par des caractères périssables et les biens non périssables, ou encore des produits liquides et celui des marchandises. Celles-ci comprennent à leur tour les biens La première suit évidemment la division entre le transport des voyageurs. La question des transports se prête à différentes catégories.

et modes de transport plus récents.

Il semble toutefois qu'on ne s'est pas suffisamment penché sur les besoins de construction, obtenir des services médicaux ou se rendre à son travail.

On a prétendu que chaque génération a ses problèmes propres, dont la solution ne vient qu'une génération plus tard, quand les problèmes ne se posent plus. Pis encore, la deuxième génération a tendance à aborder les problèmes de la génération suivante de la même manière que ceux de la première. Cette attitude se cristallise en une "sagesse conventionnelle" ou ensemble d'a priori rarement remis en cause.

Il faut réexaminer la valeur de nombreuses hypothèses qui sous-tendent l'organisation actuelle des transports. Des recherches beaucoup plus poussées s'imposent, semble-t-il, sur le rôle de la ville et sur les facteurs déterminant la qualité de la vie. Avant d'essayer de prévoir l'avenir ou de déterminer les objectifs en matière d'urbanisme et de transports, il faut comprendre l'évolution passée de ces deux faits.

Les transports ne sont pas la solution clé de tous les problèmes urbains. On reconnaît généralement l'importance de cet élément dans l'organisation des villes, mais on ne peut envisager aucune solution sans tenir compte du problème de l'urbanisme dans son ensemble. Sans transports, sans moyens de communication modernes, les villes d'aujourd'hui ne pourraient continuer de fonctionner. Les innovations en matière de transport déterminent ce qui est possible et, dans la mesure où les lignes de conduite seront orientées vers des objectifs urbains, ce qui est réalisable.

La recherche de la solution du problème des transports a été caractérisée par des hypothèses teintées d'inférences historiques sur la nature des besoins. Il est évident que le point de vue historique offre certains avantages non négligeables. Personne ne peut contester la nécessité de se déplacer pour se procurer des aliments, des matériaux

détachés par les cinq parties à l'entente ont fourni les ressources techniques nécessaires à l'étude.

L'étude était achevée en 1972, elle recommande une ligne d'action qui permettrait d'améliorer considérablement l'aspect de la ville et sa structure économique. En outre, les aspects sociaux du réaménagement des voies de chemins de fer sont entrés en ligne de compte dans la formulation des recommandations. Par exemple, le nouvel aménagement doit normalement laisser place à 20,000 unités de logement et à un grand nombre d'immeubles pour bureaux dans le centre-ville.

On peut dégager une importante leçon de l'étude des chemins de fer de Winnipeg: nombre des problèmes actuels de transport urbain au Canada ne peuvent être résolus qu'au moyen d'une collaboration analogue entre les divers niveaux de gouvernement dans la planification et la recherche. L'initiative doit souvent venir des administrations locales qui jouent le rôle de catalyseurs et de "détecteurs des besoins"; les échelons supérieurs de gouvernement, pour leur part, ont l'autorité politique voulue et peuvent fournir les experts nécessaires à l'entreprise.

Il y a bien d'autres exemples de collaboration tripartite semblables à celui de Winnipeg. Ainsi, le projet de second aéroport et le centre de transport métropolitain, dans la région de Toronto, font la preuve que ce qui s'est produit à Winnipeg n'est pas un fait isolé et que d'autres tentatives analogues peuvent également porter fruit.



fonciers sur les terrains des compagnies ferroviaires; Les nombreuses installations de chemin de fer ont influé sur la circulation routière et l'ensemble du milieu urbain a été modifié, tant au point de vue matériel qu'esthétique.

On retrouve une situation semblable dans de nombreux centres urbains où les chemins de fer ont joué un rôle essentiel dans le développement au cours du siècle dernier comme principal mode de transport pour les longs trajets, et où les installations ferroviaires sont établies dans des secteurs maintenant englobés dans le centre-ville.

Le conseil municipal de Winnipeg s'étant réuni pour étudier le projet de construction, au coût de 15 millions de dollars, d'un nouveau pont enjambant une gare de tirage, il dut considérer sérieusement les incidences des installations ferroviaires sur l'aspect de la ville. Le conseil se rendit alors compte qu'il était impossible d'élaborer un plan complet de transport tant et aussi longtemps qu'il subsisterait des doutes quant à l'emplacement future de ces installations. A la demande de l'administration municipale de Winnipeg, un groupe d'étude fut formé pour résoudre le problème.

Une entente sur le financement et le personnel intervenue en janvier 1970 entre la municipalité du Grand Winnipeg, les ministères fédéraux des Transports et des Communications, la province de Manitoba, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Canadian Pacific Railways Company a marqué le début des recherches qui allaient servir de fondement à l'organisation des transports à Winnipeg. L'objet immédiat de l'étude était d'explorer toutes les possibilités de réaménagement des installations ferroviaires qui conviendraient le mieux aux besoins des compagnies et des citoyens de Winnipeg.

Le gouvernement fédéral a versé 400,000 dollars pour cette étude d'un coût total de 500,000 dollars, et les quatre autres parties ont comblé la différence. Deux comités entièrement composés d'experts



Le second axiome est beaucoup plus simple: Les responsables, politiques ou fonctionnaires, ne disposent que d'un certain temps pour écouter les demandes et les commentaires des groupes de citoyens. Plus ces groupes sont nombreux, plus les responsables sont susceptibles de répondre aux demandes les plus insistantes et les plus énergiques. Il est évident que les échelons supérieurs de gouvernement font face à l'ensemble le plus vaste et le plus complexe de revendications de la part des groupes d'intérêts. A partir de ces requêtes plus ou moins nettement exprimées, il faut établir une ligne d'action pour servir au mieux l'intérêt public tout en assurant aux personnes, dans leur milieu propre, une qualité de vie optimale.

Ici encore, il faut conclure qu'une participation accrue de l'administration locale est souhaitable dans la planification et la prise des décisions relatives à toutes les lignes de conduite ayant une incidence sur la vie communautaire.

Il ne faut pas pour autant déduire que l'administration locale doit avoir la prépondérance ou le pouvoir suprême dans tous les grands secteurs de la planification touchant la qualité de la vie dans les villes. Bien au contraire, il faut plutôt conclure à la nécessité d'une plus grande participation entre les gouvernements dans l'élaboration de lignes de conduite, chacun ayant une manière propre d'envisager les besoins et les objectifs des citoyens.

Un exemple de participation fructueuse des trois niveaux de gouvernement dans l'organisation des transports urbains: L'étude sur les chemins de fer de Winnipeg

De tout temps, la région métropolitaine de Winnipeg, au Manitoba, a été un important noeud de transport interrégional, plus particulièrement pour les deux compagnies ferroviaires canadiennes qui desservent l'industrie primaire de l'Ouest. Cette situation a eu un certain nombre de répercussions sur la ville de Winnipeg: une grande partie du centre-ville est occupée par des terrains réservés aux chemins de fer, gares de triage et emprises; les revenus de la municipalité sont soutenus par les impôts

Prenons l'hypothèse que le politicien a pour rôle principal d'agir en tant que "récepteur humain" et, en un sens, de faire fonction d'instrument de communication entre les citoyens d'une part, et la machine administrative qui élabore les programmes gouvernementaux d'autre part. Laissons de côté la question difficile des institutions gouvernementales telles que le système de cabinet, la monarchie, l'assemblée législative bicamérale, etc., et voyons comment l'importance, l'envergure ou le niveau d'un gouvernement influe sur son degré de "réceptivité" aux besoins. Partant de deux axiomes politiques généraux, nous arrivons à la conclusion que les niveaux supérieurs de gouvernement, ceux qui sont comptables au corps politique le plus important, sont les moins capables de sonder avec exactitude les besoins de la population qui ont trait à la qualité de la vie.

Le premier axiome se fonde sur la caractéristique pragmatique du comportement de l'électeur dans les sociétés démocratiques modernes. L'histoire récente démontre que l'électorat a tendance à récompenser ou à punir ses dirigeants en fondant son vote sur des critères très généraux. C'est-à-dire que compte tenu du niveau de responsabilité d'un gouvernement particulier, le choix des électeurs, au moment du scrutin, est fonction non pas de questions politiques précises qui influent de façon marginale sur la situation économique ou sociale de tel ou tel groupe de citoyens, mais du comportement général du gouvernement. En langage simple, il s'agit de l'axiome suivant: face à une foule de critères sur lesquels fonder son évaluation du gouvernement, l'électeur s'inspire des réalisations les plus générales pour fixer son choix au moment du scrutin. Par conséquent, les niveaux supérieurs de gouvernement sont plus libres d'adopter des lignes de conduite dont les effets peuvent s'avérer nuisibles pour certains éléments de la population, sans trop craindre la sanction de l'électorat, ni même des personnes que les lignes de conduite en question desservent.

Si cette théorie politique est exacte, elle fournit un argument a priori en faveur de l'attribution aux échelons inférieurs de gouvernement, c'est-à-dire ceux qui sont comptables à un groupe plus restreint de la population, d'une plus grande part des responsabilités relatives à la planification et à l'exécution des lignes de conduite influant sur la qualité de la vie.

Avant de poursuivre la discussion, il y a lieu de souligner que la présente analyse du processus gouvernemental de décision et de planification n'a pas pour objet de critiquer les politiciens du Canada. Elle vise, au contraire, à faire ressortir le fait que toute institution telle que le gouvernement doit tenir compte de l'inertie inhérente à sa structure interne avant de s'orienter vers une planification efficace.

Le principal obstacle à la capacité de tout organe politique (ou de toute personne) de planifier et de définir une ligne de conduite efficace réside dans sa perception des besoins. Avec quel degré d'exactitude les politiciens évaluent-ils ou, soyons réalistes, peuvent-ils évaluer les besoins sociaux et économiques de la population qu'ils représentent? Plusieurs facteurs expliquent pourquoi, dans certains cas, leur perception peut être faussée. Examinons tout d'abord le fonctionnement des gouvernements, lesquels se composent de politiciens et d'un personnel permanent de fonctionnaires. Bien que dans la pratique, ces deux éléments doivent travailler en étroite collaboration, il arrive souvent que leur conception des besoins humains diffère. Dans une société démocratique, les politiciens doivent constamment envisager la possibilité d'une défaite électorale; les délais dont ils disposent sont relativement courts. En revanche, les fonctionnaires, bien que titularisés dans des postes permanents, doivent tenir compte de leur carrière et résoudre un problème de stabilité d'un autre ordre. Les lignes de conduite administratives résultent de la fusion de ces deux éléments divergents de certains intérêts fondamentaux et même si le bien public est l'objectif général que visent tant les politiciens que les fonctionnaires, la route qui y mène est souvent semée d'embûches.

Passons maintenant à l'aspect le plus important de la perception politique des besoins humains au niveau des gouvernements. Dans quelle mesure l'exactitude de cette perception est-elle fonction de l'importance du "corps politique" auquel est comptable un échelon de gouvernement déterminé? C'est là une question plus cruciale qu'il importe de scruter avant la conférence tripartite sur l'urbanisme et la prise de décisions.



Dans cet examen plutôt abstrait de la planification, nous avons implicitement formulé les principes d'un mode de planification qui transcende les institutions traditionnelles de gouvernement. On a posé que l'urbanisme en général et l'organisation des transports en particulier commencent par l'énoncé de buts et d'objectifs précis, ce qu'aucun échelon de gouvernement ne peut faire seul, puisque chaque niveau d'administration, pris individuellement, sert différentes catégories de citoyens. Le gouvernement fédéral est chargé de planifier les ressources et de les répartir entre la population rurale et urbaine des dix provinces du pays. Il s'agit du corps politique le plus hybride et le plus complexe. Les gouvernements provinciaux ont un champ de responsabilité plus restreint, mais ils doivent néanmoins répondre aux besoins d'une population en partie rurale et en partie urbaine. Quant aux administrations municipales, qui sont évidemment en contact plus étroit avec une population plus homogène, elles ont à s'occuper de questions qui touchent directement à la réalité quotidienne.

La planification efficace et, surtout, la définition rationnelle des buts et des objectifs associés à la vie urbaine, n'est possible que si les trois échelons de gouvernement se maintiennent en liaison étroite et appliquent la principe de la participation aux décisions.

L'argument gagne en force à l'examen du processus de décision au niveau gouvernemental.

---

Le processus de décision au niveau gouvernemental

Dans la planification des changements urbains, le problème se compose du fait qu'il existe une série d'objectifs complexes, dictés par un corps politique multidimensionnel et, dans une certaine mesure, considérés comme les assises de "l'avenir souhaité pour les régions urbaines". Le problème est donc d'ordre politique; il est résolu lorsque les politiciens sondent les besoins et les aspirations de la population et orientent leurs lignes de conduite en conséquence. Dans quelle mesure les politiciens des trois échelons de gouvernement au Canada parviennent-ils à évaluer les besoins des Canadiens?

une forme de prévision. Il peut s'agir :

- (a) de prévisions fondées sur l'expérience ou
- (b) de prévisions des besoins découlant du choix conscient d'un objectif.

Bien que les deux éléments fassent nécessairement partie de presque toute planification, il se produit, dans la pratique, une importante distinction méthodologique. La planification qui s'appuie sur des prévisions inférées de l'histoire aboutit souvent à la conception d'un avenir identique au passé. Il faut veiller à ce que les travaux de planification comportent l'élaboration de buts et d'objectifs, veiller, par exemple, à ce qu'un exposé comme celui-ci ne soit pas présenté en tant que plan.

Notre inquiétude face à cette forme aride et banale de planification s'intensifie à la lumière de l'ensemble des travaux de recherche et de développement effectués dans le domaine de l'organisation des transports urbains. Comme ces travaux portent, pour la plupart, sur les principes mécaniques applicables aux mouvements physiques, on insiste particulièrement sur l'énumération et le dénombrement de ces éléments, lesquels peuvent devenir le fondement d'un certain profit historique qui sera projeté dans l'avenir sous le masque des "besoins et exigences". Mais l'investissement de ces besoins matériels ne constitue qu'une solution partielle du problème que pose la planification; il néglige la possibilité de bâtir un avenir tout à fait différent du passé.

D'autre part, nonobstant les difficultés inhérentes à la définition des objectifs sociaux et économiques d'une société dynamique et hétérogène, il ne faut pas planifier sans tenir compte du passé. L'histoire est le point de repère de l'avenir en ce sens qu'elle facilite la définition des obstacles à l'élaboration des programmes et constitue un point de départ réaliste pour leur mise en application.



En premier lieu, l'urbanisme a pour objet général la mise sur pied d'une infrastructure urbaine qui permet aux citoyens de bénéficier d'une "qualité de vie" suffisante. En quoi consiste la qualité de la vie? Il est clair que la définition qu'on en donne varie radicalement d'une personne à l'autre selon les caractéristiques socio-économiques, l'ascendance ethnique, l'âge, les croyances politiques ou idéologiques, le niveau d'instruction de chacune et une foule d'autres facteurs personnels et émotifs.

Vu la multitude des objectifs individuels contradictoires qu'engendre la complexité du corps politique, les urbanistes doivent intégrer la définition des compensations politiques à leur évaluation initiale de la "qualité de la vie". Et cela est loin d'être facile! Il faut, pour ce faire, poser une équation politique fondamentale qui maintient en équilibre les intérêts d'un groupe particulier (ou d'une seule personne) et d'autres intérêts.

Le problème se complique davantage en raison de la nécessité de prévoir et de prédire l'avenir. Les perceptions d'un échantillon de la population en 1972 sont conditionnées à la fois par l'histoire et les réalités de l'heure. La réalité d'aujourd'hui est l'histoire de demain et il n'est pas sûr que le passage des ans nous permettra d'en faire une équation. Il n'est pas sûr que la conception actuelle des aspirations futures en ce qui touche la qualité de la vie se concrétise dans la réalité de demain.

Malgré l'entrave importante que constitue la difficulté de préciser les objectifs à poursuivre dans l'élaboration de programmes d'urbanisme, une règle fondamentale subsiste. Il est essentiel que tout programme d'urbanisme repose sur une définition des objectifs visés, fondée sur les besoins individuels quant au mode et à la qualité de la vie.

Dans le domaine de l'urbanisme (comme dans les domaines économiques, sociaux et pédagogiques d'ailleurs), les planificateurs ont tendance à envisager la planification sous un angle pratique, à la considérer comme

Le rôle du gouvernement

D'après l'examen statistique général des besoins de transport exposés dans le chapitre précédent, on a avancé l'opinion que le rôle du gouvernement continuera de s'accroître dans l'avenir prévisible. Mais en quoi consiste ce rôle? L'application efficace des pouvoirs d'un gouvernement n'exige pas seulement l'augmentation des dépenses gouvernementales, lesquelles, après tout, ne constituent que la transformation des revenus potentiels du secteur privé en biens publics. Il faudra, aux fins de l'utilisation efficace du pouvoir gouvernemental, envisager la planification et la conception des installations urbaines sous un angle nouveau en vue de prévoir les besoins futurs tout en répondant aux besoins actuels.

Le mot clé est planification! Comment devrait s'effectuer la planification au niveau gouvernemental?

Nous consacrons le présent chapitre à l'analyse de ces questions, en déterminant tout d'abord les principes généraux de la planification et en formulant ensuite une série d'hypothèses sur la nature de la prise de décisions.

Le concept de la planification

De façon très générale, on peut définir la planification comme étant l'élaboration d'une série de mesures visant la réalisation, dans un avenir déterminé, de buts et d'objectifs clairement énoncés. Qu'on la caractérise ainsi ou autrement, toute description de la planification fait clairement apparaître l'importance des buts et des objectifs précis et la nécessité d'en fixer la réalisation à un moment déterminé.

Etant donné que le présent exposé porte principalement sur la nature de l'urbanisme, on peut commencer en énumérant les objectifs généraux et les délais de réalisation correspondants, qui se retrouvent dans l'élaboration des programmes d'urbanisme.

GRAPHIQUE 3

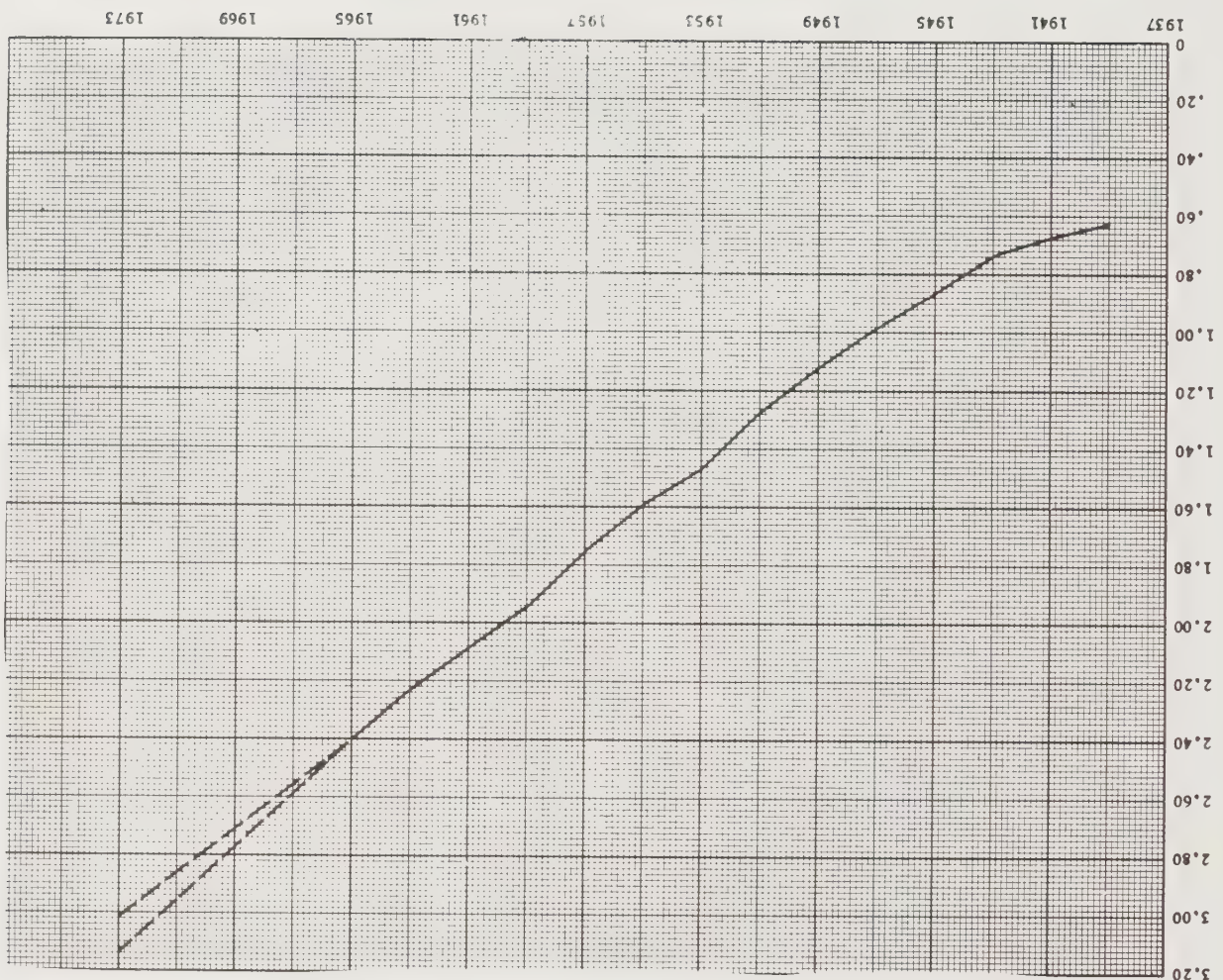
TAUX DE REMUNERATION HORAIRE

CONDUCTEURS D'AUTOBUS

1939 à 1965

prolongé jusqu'à 1973

(moyenne de 13 entreprises de  
transport canadiennes)



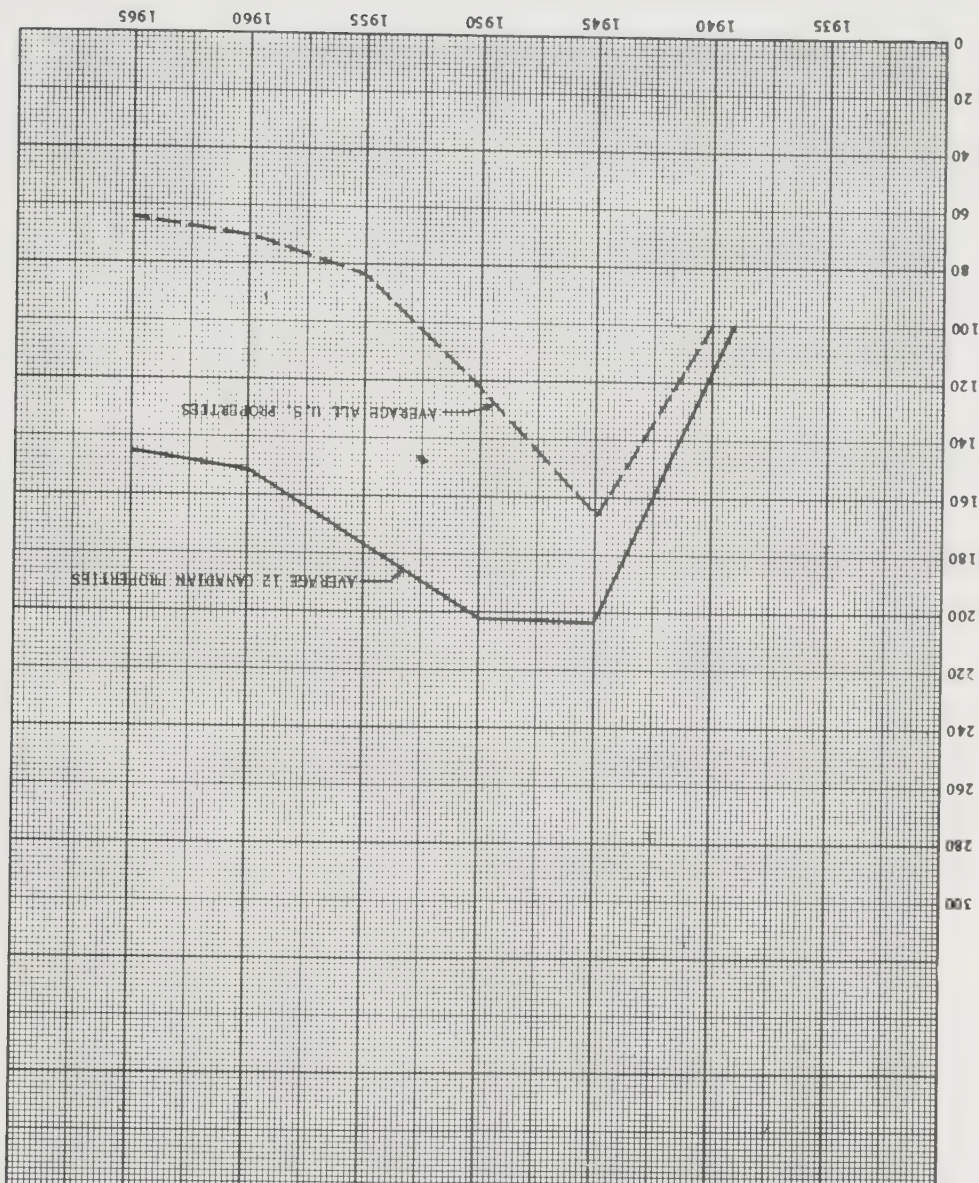
Source: F.C.M.M., ibid, page 23.



GRAPHIQUE 2

TRANSPORT

Courbes-recettes/voyageurs  
 Entreprises de transport canadiennes  
 Indice - 1939 = 100  
 (desservant des villes de  
 diverses densités démographiques



Source: F.C.M.M., *ibid.*, page 24.

de la demande, les recettes n'ont guère eu tendance à s'améliorer. (Voir le chapitre IV pour une étude plus détaillée du principe de la rentabilité).

C-16

#### La nécessité d'une intervention gouvernementale

Dans le présent chapitre, nous avons examiné les données matériel-

les des problèmes de transport, en soulignant la nécessité de consacrer plus de crédits à la construction et à l'entretien de l'infrastructure

essentielle aux transports au Canada. Nous n'avons nullement essayé d'élargir le sujet ni d'explorer d'autres moyens d'aborder les problèmes. En consé-

quence, la seule conclusion qu'il soit possible de tirer pour le moment est que les trois niveaux de gouvernement doivent être disposés à dépenser des sommes considérables pour répondre aux besoins de base dans le domaine des

transports.

Nous n'avons pas encore abordé la question de la nature de ces besoins, si ce n'est pour dire que les tendances actuelles révèlent que les Canadiens se serviront de plus en plus de l'automobile, moyen de transport privé et confortable, pour franchir les courtes distances, et des services aériens pour les longs voyages. Qu'il nous suffise de mentionner pour l'instant que ces besoins sont considérables et mobiliseront des sommes importantes;



aux besoins des municipalités canadiennes en matière de transports. Sans engager une discussion théorique et ennuyeuse sur la répartition de l'assiette fiscale entre les niveaux de gouvernement municipal, provincial et fédéral ou sur la compressibilité et l'accroissement des revenus que chaque niveau peut se permettre, il est facile de se rendre compte que les administrations locales ne peuvent par elles-mêmes assumer une partie appréciable de ces dépenses. Bien qu'un certain nombre de gouvernements provinciaux commencent à reconnaître ce fait indéniable, rares sont ceux qui se sont officiellement engagés à accepter la responsabilité de conserver aux transports urbains un certain niveau de qualité. En outre, le gouvernement fédéral, qui dispose des pouvoirs d'imposition les plus étendus, s'est montré réticent à s'engager pour peu que ce soit dans l'organisation et le financement des services de transport urbain.

Les besoins financiers ne se limitent pas aux capitaux nécessaires à l'établissement de services efficaces de transport urbain. Dans ce domaine, par exemple, les services publics et privés comme ceux des autobus interurbains, des tramways et du transport rapide, des contraintes financières freinent un développement qui permettrait d'atteindre à une certaine efficacité. La montée de l'automobile comme mode de transport urbain prive se traduit par une diminution des recettes des services publics. En outre, comme ces services emploient une main-d'oeuvre nombreuse, la syndicalisation des employés et l'inflation entraînent une hausse rapide des coûts. Les graphiques C-2 et C-3 illustrent ces tendances: le graphique C-2 montre la baisse des recettes-voyageurs des services de transports publics au Canada et aux Etats-Unis, tandis que le graphique C-3 rend compte de la hausse très rapide du salaire horaire des conducteurs d'autobus au Canada.

Ces difficultés financières se retrouvent dans la plupart des entreprises de transport urbain tant au Canada qu'aux Etats-Unis. Malheureusement, on a voulu appliquer le principe de la rentabilité, ce qui a entraîné une hausse progressive des structures tarifaires; par suite de l'irrégularité

Cependant, la majorité de ces échecs sont sans doute attribuables à l'incertitude et au peu de souplesse du financement municipal. Certaines difficultés financières auxquelles les municipalités font face en ce qui concerne les fonds à affecter au transport sont indiquées au Tableau C-3 ci-dessous, qui compare les dépenses de voirie engagées au cours de la période 1966-1971 et les besoins qui ont été établis dans les recommandations officielles d'études faites pour des régions urbaines représentatives. Le tableau montre qu'aucun centre urbain n'arrive à répondre à ses besoins, loin de là, et que le total des dépenses faites jusqu'à présent n'équivaut qu'au tiers des besoins.

TABLERAU C-3

MOYENNE ANNUELLE DES DEPENSES D'IMMOBILISATIONS AU TITRE DE LA VOIRIE:  
BESOINS ET MONTANTS PREVUS AUX BUDGETS - 1966-1971

Besoins selon les recommandations de l'étude	Dépenses prévues au budget
(milliers de dollars)	(milliers de dollars)

Vancouver	16,000	3,000
Ottawa-Hull	29,000	9,933
Edmonton	10,000	3,500
Hamilton	12,000	9,200
London	3,300	690
Victoria	3,000	649
Total	73,300	26,972
		Différence -- 46,328

Source: F.C.M.M., Mémoire présenté au Comité fédéral-provincial des structures fiscales, page 10.

Au cours des trente prochaines années, il faudra consacrer des capitaux énormes à la construction des infrastructures requises pour répondre

TABLÉAU C-2

ETUDES RECENTES SUR LE TRANSPORT DANS

25 VILLES CANADIENNES

Type de plan	Nombre	Stade de réalisation	Nombre
Complet	9	Complètement réalisé	10
Transport en commun	11	Partiellement réalisé	40
seulement			
Autoroutes	17	Aucune réalisation	24
- Routes seules	6	Aucun renseignement	11
Régulation de la circulation	20		
Stationnement ou	11		
spécialisé			
Organisation générale	11		
Total	85	Total	85

Source: Fédération canadienne des maires et des municipalités, Mémoire  
présenté au Comité fédéral-provincial des structures fiscales,

page 11.

Ce tableau rend compte des plans conçus par 25 villes canadiennes dans le domaine des transports au cours de la dernière décennie et les répartit selon le genre de plan et selon l'état actuel de leur réalisation. Il semble que, des 85 plans dont il est fait mention, 10 seulement ont été complètement réalisés, tandis que les autres ont été exécutés dans une certaine mesure ou abandonnés au stade de la conception.

Nombreuses sont les causes qui peuvent expliquer cet état de choses. L'élaboration de la plupart de ces plans a été confiée à des experts conseils du secteur privé, de sorte que bon nombre n'ont pu résister à l'analyse qu'on en a faite d'un point de vue public et politique.

Laissons la première question de côté pour l'instant (nous y reviendrons au chapitre IV) pour étudier plus attentivement la phase d'application. C'est avant tout une question de financement que celle de la conception et de la réalisation d'un système de transport optimal qui accorderait à la circulation automobile et aux transports en commun la place qui leur revient. Quelles sont, au juste, les questions financières qui se posent? Le tableau C-2 fournit quelques données du problème.

Ces prévisions statistiques des besoins futurs en transport urbain soulèvent deux questions:

(a) quel genre de villes construirons-nous pour l'avenir?  
et  
(b) si on propose en réponse à cette première question que les urbanistes élaborent des systèmes fondés sur un certain équilibre optimal de la circulation automobile et des transports en commun, comment les appliquera-t-on?

Bien qu'une augmentation de 3 p. 100 dans l'utilisation de l'automobile au cours des trente prochaines années ne semble pas représenter un changement considérable par rapport au présent, elle peut avoir des répercussions importantes sur la vie urbaine, si elle est associée à une forte augmentation du degré d'urbanisation et à la suburbanisation qui ne peut manquer d'en résulter. Au fur et à mesure que le nombre de voitures par famille s'approchera du point de saturation et que ce mode de transport urbain prendra de l'importance, les problèmes actuels de pollution de l'air, de stationnement, de suburbanisation, de financement municipal, s'aggraveront et contribueront à détruire encore davantage le milieu urbain actuel.

de la circulation automobile.

dence, les problèmes de transport urbain gravitent autour de la question de toute évi-  
portance pour ne représenter que 0.1 p. 100 en l'an 2000. De toute évi-  
que 0.7 p. 100 du marché en 1971, on prévoit qu'ils perdront encore en im-

TABLEAU C-1

TOTAL DES MILLES-VOYAGEURS PREVUS, PAR MODE DE TRANSPORT,

POUR LE CANADA

(en milliards)

Autres modes de transport public urbain	Autobus	Automobile	Année
.37	.71	37.00	1967
.29	.74	42.00	1971
.26	.75	49.48	1976
.23	.75	56.94	1981
.20	.73	64.16	1986
.16	.70	70.26	1991
.13	.64	74.27	1996
.10	.57	75.61	2001
Pourcentage de chaque mode de transport			
1.0	1.9	97.1	1967
0.7	1.7	97.6	1971
0.5	1.5	98.0	1976
0.4	1.3	98.3	1981
0.3	1.1	98.6	1986
0.2	1.0	98.8	1991
0.1	0.8	99.0	1996
0.1	0.8	99.1	2001

Source: S.R.G., Ibid., page 19.

Il faut se rappeler que les prévisions ne sont en fait qu'une extrapolation à partir de données passées; cependant, le tableau C-1 montre que l'automobile occupera une part de plus en plus grande du marché, passant de 97.6 p. 100 en 1971 à 99.1 p. 100 en l'an 2000. L'autobus, qui représente 1.7 p. 100 du marché en 1971 ne comptera plus que pour 0.8 p. 100 en l'an 2000; quant aux autres modes de transport, qui n'occupent



Jusqu'ici, la discussion n'a porté que sur le transport des voyageurs; cependant, c'est le transport du fret qui accapare la plus large part des services de transport. Selon les prévisions, d'ici l'an 2000, les tonnes-milles de fret seront 7 fois plus élevées. Ce chiffre prend toute sa valeur si l'on se rappelle que les milles-voyageurs auront un peu plus que triple et que l'accroissement démographique prévu est de 70 p. 100. (S.R.G. op. cit.)

On peut tirer de ces quelques données statistiques un certain nombre de conclusions d'ordre général:

- (a) selon toute probabilité, l'urbanisation de la société canadienne se poursuivra;
- (b) les Canadiens continueront de chercher à accroître la mobilité des personnes comme des marchandes, augmentant ainsi la demande en matière de transports;
- (c) les Canadiens continueront de rechercher les modes de transport les plus confortables, qui semblent être, dans l'état actuel de la technique, l'automobile pour les trajets courts et moyens et l'avion pour les longs voyages.

Laissons maintenant de côté le point de vue national pour aborder les besoins propres aux villes.

#### Le contexte urbain

Étudions tout d'abord les prévisions des besoins, selon les divers modes de transport, que présente le tableau C-1 ci-après.

Les deux plus grandes villes du Canada, comptant chacune une population de plus de 5 millions d'habitants. Loin derrière suivra Vancouver, dont la population se chiffrera à près de 2 millions.

L'accroissement de la population et des richesses multiplie les besoins en matière de transports. On voyage de plus en plus et, partant, le transport interurbain et interrégional acquiert une plus grande importance. Les moyens de transport deviennent plus commodes, plus rapides, les périodes de loisir s'allongent, les voyages d'affaires s'intensifient par suite du développement de l'industrie et du commerce; on peut donc prévoir un accroissement considérable de la demande d'ici l'an 2000.

On s'attend que la somme des milles-voyageurs passe, entre 1971 et l'an 2000, de 133 à 465 milliards. La somme globale aura donc triple, alors que, pendant la même période, on prévoit un accroissement démographique de moins de 70 p. 100 (Systems Research Group, Canada 2000, 1971).

Le tableau C-1 présente la répartition de l'augmentation prévue

de la demande entre les principaux modes de transport. D'après ces données, les plus fortes hausses seront enregistrées, semble-t-il, par les services commerciaux de transport aérien et par le transport automobile, qui deviendront les modes privilégiés. On prévoit que le transport automobile triplera, tandis que le transport aérien sera 200 fois plus considérable, que le transport ferroviaire triplera et que l'utilisation de l'autobus quadruplera. On s'attend que les transports aériens absorbent une part de plus en plus grande du volume de transport au détriment des trois autres modes. C'est le véhicule automobile qui subira les pertes les plus importantes au chapitre des milles-voyageurs, tandis qu'il y aura une augmentation négligeable au niveau des transports ferroviaires.

L'homme du XX<sup>e</sup> siècle

Si nous remontons quelques siècles en arrière pour voir l'évolution que l'homme a subie depuis, deux caractéristiques de l'homme moderne ressortiraient aussitôt:

- (a) son rythme de vie s'est accéléré au point que la vitesse et la mobilité sont devenues des indices de la réussite humaine;

- (b) la prospérité économique a augmenté son pouvoir d'achat,

mais elle a compliqué son existence en entraînant une division extrêmement poussée des tâches; l'homme se retrouve donc au milieu d'un réseau fort complexe de structures comme les usines, les institutions et les communautés.

Si les mêmes tendances se maintiennent, et si l'on tente de prévoir les effets qu'elles engendreront, nous aurons alors une idée des besoins de l'homme de demain en matière de transport et d'urbanisation. La suite du présent chapitre expose certaines prévisions et tente d'en saisir les effets sur le transport aux niveaux national et local.

Le contexte national

On s'attend que le Canada compte, en l'an 2000, huit villes de population supérieure à un million; neuf autres villes auront une population de 250,000 à un million d'habitants, tandis qu'il y en aura trente-neuf dont la population sera de 50,000 à 250,000 habitants. Les prévisions actuelles révèlent que le taux canadien d'urbanisation sera de 85 p. 100 en 1981 et de 94.1 p. 100 en l'an 2000. Ce dernier taux représente une augmentation de 27.8 p. 100 par rapport à celui de 1966, qui était de 73.6 p. 100. En l'an 2000, Montréal et Toronto seront toujours

nécessité d'une nouvelle manière d'aborder l'organisation des transports à l'avenir. Nous avons divisé le sujet en quatre parties distinctes, qui seront étudiées comme suit:

- i) Une étude succincte des données matérielles des besoins futurs en matière de transports.
- ii) Une étude de l'organisation du système de transports urbains, portant en particulier sur la nécessité de définir les objectifs de façon précise.
- iii) Certains principes sur la nature des décisions appartenant au gouvernement et les effets de celles-ci sur la nécessité d'une participation tripartite à l'organisation des transports.
- iv) Des observations sur les hypothèses sur lesquelles se fondent, implicitement ou explicitement, plusieurs projets actuels d'organisation des transports.
- v) Une documentation sur les structures administratives actuelles, en particulier les organismes relevant du gouvernement, et les restrictions qu'elles apportent à l'organisation future de systèmes de transport.
- vi) Un ensemble de recommandations générales sur des moyens plus rationnels d'envisager l'organisation future des zones urbanisées du Canada.

encore la densité de la circulation est-ouest dans la partie nord de la ville et réduit la demande de transports publics dans la partie sud.

Il est très probable que la décision de prolonger la ligne de métro de la rue Yonge aura des répercussions irréversibles sur le développement de la zone urbaine de Toronto et des alentours.

M. Hans Blumenfeld a très bien résumé l'ensemble de la question des transports urbains dans la conclusion d'une étude faite à l'occasion de la première conférence canadienne sur les transports urbains, tenue en février 1969.

"Les transports ne sont pas un but en soi, mais simplement un moyen d'accélérer la productivité et d'améliorer l'existence. Il faut en mesurer les avantages en ces termes, comme pour l'enseignement, le logement ou les services de santé. Tout comme ceux-ci, les transports urbains ne représentent pas uniquement un intérêt local, mais un sujet légitime d'intérêt national."

M. Blumenfeld a soulevé un autre problème dont il n'a pas encore été question ici. Le problème des transports est plus qu'épineux; il s'agit d'un problème général qui touche l'ensemble des Canadiens. Il faudra, pour le résoudre, trouver des solutions qui transcendent les intérêts de tel ou tel échelon de gouvernement et rechercher l'unanimité nationale.

Dans les lignes qui vont suivre, nous tenterons surtout de définir cette condition.

#### Objectifs du document

Nous n'entendons pas ici rassembler une multitude de données empiriques sur l'"insoluble problème des transports", mais plutôt démontrer la



particuliers, qu'on a abordés individuellement, particulièrement en ce qui concerne les techniques actuelles du génie civil. Cette manière particulière de s'attaquer aux problèmes a donné lieu à une multitude de solutions techniques pour chacun d'entre eux, mais ne résout pas la question fondamentale. Il est nécessaire de créer une stratégie des transports qui soit souple et intégrée dans le cadre d'un milieu urbain souhaitable, plutôt que dans quelque organisation rigide des transports à long terme, qui tiendrait compte de tous les aspects techniques, mais d'aucune des caractéristiques humaines de l'ensemble des usagers.

Une composante essentielle de cette stratégie est la reconnaissance expresse des points communs entre les transports urbains et tous les autres facteurs de qualité de la vie urbaine, la relation étant particulièrement étroite entre l'organisation des transports et la planification des terres. Dans ce sens, les moyens de transport servent en même temps de mécanismes de soutien à d'autres éléments urbains et de causes ou de catalyseurs à d'autres fonctions du système urbain.

On peut illustrer par un exemple simple la relation de cause à effet entre les transports urbains et d'autres aspects de la vie urbaine. La municipalité de la ville de Toronto achève actuellement le prolongement de la ligne de métro nord-sud de la rue Yonge. Le coût de l'opération s'élève en tout à 67 millions de dollars. Les conséquences de ces travaux dépassent de beaucoup les conséquences directes des dépenses engagées. Ils ont d'abord contribué au développement de surfaces d'habitation et de bureaux situés sur le passage du prolongement en question, les- quelles surfaces sont évaluées à environ 10 milliards de dollars. Ce développement provoque le déplacement des individus et des commerces qui tendent à quitter des quartiers moins avantageux pour le nouveau "couloir" de la rue Yonge. D'où la surcharge qui en résulte inévitablement pour les services publics et les égouts municipaux. La dégenérescence du centre-ville, déjà mal en point, s'accélère, et l'assiette fiscale est redistribuée entre les municipalités dépendant de la ville de Toronto. De plus, l'ensemble du système de transport doit être réorienté, ce qui accroît

difficulté de ces problèmes, ils doivent être abordés dès le début d'une étude de l'organisation des transports.

#### Les transports, cause et conséquence des problèmes urbains

Le commentaire le plus général qu'on puisse faire sur les problèmes de transport dans les grandes villes, c'est qu'il devient de plus en plus difficile de se déplacer pour aller d'un point à un autre. Le problème, pour l'individu, se décompose en plusieurs questions: doit-il prendre le métro, sa voiture, un taxi ou marcher? Chacune de ces possibilités représente un effort psychique et financier différent. La solution la plus facile est souvent de prendre sa voiture, malgré les frais élevés et les frustrations que cela représente. Le métro, moyen de transport rapide, n'offre cependant pas l'intimité et le confort souhaitables. D'autres moyens de transport publics, comme les autobus, n'offrent certainement pas beaucoup d'intimité ni de confort. Marcher peut simplement prendre trop de temps ou, si l'on est handicapé ou âgé, représenter une gêne physique extrême. La personne doit faire face à un double problème: doit-elle se déplacer et, si c'est le cas, quel moyen doit-elle choisir?

Son choix sera donc limité par un ensemble de considérations financières, pratiques et de temps. Il est essentiel de comprendre que l'organisation des transports doit se fonder sur l'étude du comportement humain. Un système de transports publics doit soit tenir compte des exigences et des besoins individuels, soit risquer la sous-consommation de ses services.

Pour les gouvernements, le problème consiste essentiellement à offrir un choix convenable de services. Ils doivent s'occuper, par exemple, des réseaux autoroutiers, des systèmes de régulation de la circulation, des voies de circulation périphériques ou de ceinture, du transport des marchandises dans les villes, des trains de banlieue vers les villes et de la rapidité de la correspondance aux terminus, des transports en commun comme les autobus, des gares routières et ferroviaires, des parcs de stationnement dans les villes, etc. Ce sont tous des problèmes

La difficulté se résout donc en un conflit entre les besoins individuels et les mécanismes sociaux, où ces mécanismes (le système de transport urbain, par exemple), destinés à satisfaire les besoins individuels, risquent souvent de les détruire.

### La qualité de la vie

Quels sont les besoins essentiels de l'homme? Quels en sont les rapports avec l'organisation des transports urbains?

Les transports ne sont qu'un des nombreux éléments de la vie urbaine. Ils en constituent néanmoins un élément universel, en ce sens qu'ils touchent à presque tous les domaines de la vie quotidienne. Ils ont un rapport direct avec les besoins de logement, déterminant la rapidité et l'efficacité des déplacements entre le domicile et le travail, etc. Dans le domaine de la psychologie, ils influent sur le droit à l'intimité en rendant les gens plus ou moins accessibles, influent directement sur la sécurité en procurant les moyens de fuir des régions menacées ou de trouver des secours en cas de besoin. Le bruit, conséquence des transports, a un rapport direct avec le champ sensoriel. Tous les moyens de transport affectent le champ visuel et peuvent, en fait, nuire au déplacement des piétons ou à d'autres moyens de déplacement.

Pour comprendre les problèmes de transport, il faut d'abord comprendre les besoins de transport. Pourquoi se déplacer? Dans la plupart des cas, c'est pour communiquer avec des amis. On peut considérer qu'à bien des égards, les transports sont un moyen de communication ou représentation des communications éventuelles. On a trop peu étudié l'ensemble des possibilités qui peuvent avoir des répercussions directes sur la nécessité de transporter des marchandises pour les gens. La question de savoir pourquoi les gens se déplacent et quelles solutions sont disponibles n'est peut-être qu'une question d'éducation du public. Malgré la

A chaque individu correspond un ensemble de besoins, et l'orientation de la société est en quelque sorte la résultante de ces besoins, depuis les besoins fondamentaux, comme la nourriture, le logement et la santé, jusqu'aux loisirs, au rang social et à l'épanouissement personnel. Paradoxalement, ce sont les efforts de l'homme pour subvenir à ces besoins de façon plus efficace qui ont donné naissance aux problèmes urbains. Les facteurs économiques et sociaux qui accroissent l'efficacité et la productivité de l'homme ont créé la nécessité d'une plus grande spécialisation du travail qui, à son tour, exige la concentration de la population dans les agglomérations urbaines.

Mais le dénominateur commun de toutes les questions urbaines, comme le logement, les transports et la pollution, c'est l'homme. Ces questions sont posées pour rendre le milieu aussi confortable que possible. Autrement dit, elles représentent des facteurs d'amélioration de la qualité de la vie.

Mais l'image que nous a laissée le XIX<sup>e</sup> siècle reste vivace. Malgré des efforts considérables et très encourageants pour améliorer la qualité du milieu urbain au siècle dernier, on se rend compte que le problème n'est pas encore résolu. Quel est ce problème? On a présenté plusieurs solutions portant sur des questions particulières dans le domaine des transports, du logement, de la pollution, etc. On tente d'apporter des solutions propres seulement à certains éléments de ces problèmes particuliers, les transports par exemple, en créant des voitures plus petites, des trains plus rapides, des avions plus gros, etc. Toutes ces solutions visent à l'efficacité ou à réduire la gravité du problème plutôt qu'à en étudier l'essence. Nous n'avons pas clairement défini les objectifs ultimes du système que nous nous efforçons d'améliorer.

de prendre une grande part de responsabilité dans l'administration des grandes villes et, par l'investissement de fonds publics, ont pu résoudre beaucoup de problèmes techniques.



## I. INTRODUCTION

Interprétations du problème urbain

On pourrait écrire une bonne partie de l'histoire de la civilisation occidentale sur le thème de l'homme dans un milieu urbain. Depuis les débuts de l'époque romaine, lorsque les villes formaient le noyau du commerce international et de l'administration gouvernementale, on peut considérer qu'il existe à l'origine des conflits militaires et commerciaux un besoin d'expansion des agglomérations urbaines et, de même, prouver que la culture et les institutions démocratiques sont nées des besoins sociaux et politiques des populations urbaines. Pourtant, au moyen âge, l'homme n'a pu préserver la sécurité et l'ordre face à la désintégration politique qui se portait sur la richesse des grandes villes d'alors. Cette période se caractérise donc par de vastes migrations de la ville à la campagne, qui offrait une certaine sécurité économique et sociale, et par le refus de la vie urbaine.

L'urbanisation, telle qu'on la connaît aujourd'hui, remonte à la révolution industrielle du XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette époque a connu la renaissance des agglomérations urbaines, provoquée par la puissance économique du travail d'usine et de la production industrielle à grande échelle. La misère des villes, qu'accompagnait une extrême pauvreté, la pollution du milieu et une absence presque totale de ce que sont aujourd'hui les services municipaux, étaient la règle dans les grandes villes du XVIII<sup>e</sup> siècle.

L'interprétation de la vie urbaine aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles s'est poursuivie et s'est, en un sens, unifiée pour former une image cauchemardesque des horreurs de la vie urbaine. La réalité cependant, sinon l'interprétation donnée à la vie urbaine, s'est beaucoup améliorée dans la plupart des villes du monde depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Les gouvernements ont accepté



Le pouvoir des municipalités se justifie du fait qu'il leur faut directement prévoir les services jugés essentiels sur le plan local. Leur participation à des services de caractère plutôt régional et national a encore amenuisé leurs ressources, et pourtant les répercussions de ces services régionaux et nationaux sont considérables sur chacune d'entre elles. Il faudrait que les trois niveaux de gouvernement conjuguent leurs efforts en vue de rationaliser la participation financière de chacun aux programmes et aux services exigés par nos concitoyens.

L'érosion de l'assiette fiscale des municipalités s'ajoutant à la nécessité d'une planification et d'un développement communautaire permanents et rationnels exigent la collaboration des trois instances administratives pour formuler une politique à suivre.

Puisque les programmes de subventions sous condition exigent ordinairement une participation financière de la part des municipalités, la structure même du mécanisme financier entraîne alors un épuisement de leurs recettes facultatives lorsqu'elles veulent en profiter, ce qui les empêche très souvent d'entreprendre des programmes hautement prioritaires. Dans bien des cas, la politique formulée aux échelons fédéral et provincial créent un fardeau financier permanent, non seulement en ce qui concerne les programmes eux-mêmes mais également d'autres programmes de dépense en résultent. On le voit à l'évidence dans les programmes de logement et de rénovation urbaine où la création de nouvelles installations occasionne des dépenses considérables pour répondre à des besoins comme le traitement des eaux.

santé, du bien-être, des transports et des loisirs.

Par suite de la rapide urbanisation du Canada, les besoins en services des trois instances administratives s'accroissent à une cadence accélérée. Les municipalités se trouvent dans la situation où les recettes provenant de toutes parts ne suffisent pas à répondre à ces besoins. En 1971, leurs sources de revenus, comme les taxes foncières et commerciales, suffisaient à acquitter seulement 47 p. cent des dépenses brutes, alors qu'en 1961 elles réussissaient à financer environ 65 p. cent de leurs dépenses brutes sur les recettes brutes qu'elles percevaient en propre. Les recettes municipales sont passées de 1.5 milliards de dollars en 1961 à 3.9 milliards en 1971. Mais cette augmentation n'a pas progressé au même rythme que les dépenses municipales qui sont passées de 2.5 milliards de dollars à 9.8 milliards au cours de la même période. Les municipalités sont, en conséquence, obligées de dépendre de plus en plus des subventions des gouvernements fédéral et provinciaux.

L'insuffisance des sources de revenus municipales persiste malgré l'accroissement vertigineux de la part totale du produit national brut qui revient au gouvernement. Si nous calculons d'après les prix courants, on tirait du secteur public, en 1961, 26 p. cent du PNB et, en 1971, ce chiffre est passé à 35 p. cent. Les recettes que le gouvernement fédéral tire de ses propres sources ont augmenté de 14.8 p. cent, celles du gouvernement provincial de 106.1 p. cent et celles des municipalités de 20.3 p. cent.

Du moment où les municipalités ont dû dépendre de subventions, particulièrement de subventions sous condition, elles se sont trouvées ramenées au rôle de "station-service" soumise aux deux autres échelons de gouvernement. Il en va particulièrement ainsi dans les domaines de la pollution, de l'éducation, de la

ne peuvent plus admettre de s'entendre dire par les autorités fédérales et provinciales qu'avant que les municipalités puissent se voir décerner un plus grand rôle et participer effectivement au processus de décision des gouvernements fédéral et provinciaux en s'y associant, il faudrait tout d'abord qu'elles soient entièrement restructurées. Si les municipalités étaient un pouvoir autonome capable de prendre des décisions, dans des secteurs de compétence bien délimités, complétant les secteurs fédéral et provinciaux sans en faire partie intégrante, le problème de structuration serait relativement mineur. Leur rôle et leurs objectifs pourraient être clairement définis et la structure de leur organisation établie selon des critères très explicites. Mais les rôles et les attributions des trois instances administratives sont interdépendants. Tous les niveaux sont soumis aux mêmes objectifs globaux. Les structures et les dispositions financières constituent des moyens qui permettent de mieux gouverner mais ce ne sont pas des fins en soi. On serait mieux à même de trouver la solution à ces problèmes fondamentaux d'organisation et à ces problèmes fiscaux, au niveau municipal, si, on élaborait au départ, un mécanisme de consultation intergouvernemental.

restructuration des secteurs susceptibles de produire des recettes soit par la participation des responsables municipaux à la politique et aux programmes fédéraux et provinciaux.

Il est bon également de souligner le fait que les municipalités peuvent jouer un rôle constructif, à titre d'organisme

d'information, auprès des gouvernements fédéral et provinciaux,

dans l'élaboration de leur politique et de leurs programmes. Dans une société de plus en plus riche et en évolution toujours plus

rapide, il faut, pour améliorer la qualité de la vie, prévoir

des services plus nombreux et plus variés. Si l'on tenait compte

de l'opinion d'un plus grand nombre de responsables municipaux pour

obtenir l'information de base voulue, le processus de décision,

pour l'ensemble des pouvoirs publics, s'en trouverait amélioré. Les

points de vue individuels qui président à l'établissement des

politiques et des programmes ne concordent pas toujours. Si l'on

n'obtient pas unanimité avant d'agir, de sérieux conflits peuvent

survenir; ils ne sont pas constructifs et causent du tort à tous les

intéressés. Il s'ensuit qu'on aurait fortement besoin d'un

mécanisme d'intégration qui empêcherait le désaccord entre les

responsables des décisions aux différents échelons de gouvernement.

Nous ne voulons pas dire qu'il faille déléguer plus de

pouvoirs aux conseils municipaux. Le seul fait de leur en donner

beaucoup ne sera pas une garantie de succès. Nous recommanderions

plutôt de faire intervenir les municipalités dans le processus de

décision aux niveaux fédéral et provinciaux. Nous reconnaissons

également qu'outre la nécessité d'intégrer verticalement le processus

de décision gouvernemental, il y aurait lieu d'intensifier

l'intégration latérale à chaque échelon de gouvernement.

Ceux qui prennent les décisions à l'échelon des municipalités



Les grands problèmes qui se posent à nos gouvernements à l'heure actuelle résultent d'une évolution. On doit admettre que les gouvernements fédéral et provinciaux et les municipalités constituent tous les facteurs de transformation sociale et ont tous un rôle à jouer pour répondre aux besoins de la société. Dans le cas des municipalités, il faut qu'elles puissent obtenir des crédits et qu'elles aient la liberté d'en disposer à leur gré. Cette liberté peut être obtenue de deux façons: soit par la

répercussions aux autres échelons également. tout comme les échecs, à quelque niveau que ce soit, ont des est maintenant dans une interdépendance extrême. Les décisions faut reconnaître que le destin des trois instances administratives maximum de l'administration tant en quantité qu'en qualité. Il municipaux. Il devrait être évident qu'on n'obtiendra pas aussi le programmes, au discernement et aux initiatives de leurs homologues lorsqu'il s'agit pour eux de se fixer une politique et des des décisions, aux niveaux fédéral et provincial, se tient moins, sont maintenant limités à leurs propres secteurs et les responsables que les gouvernements utilisent pour se guider dans leur action ministères et des organismes spéciaux. Les systèmes d'information et de se différencier au fur et à mesure de la prolifération des Chaque niveau de gouvernement n'a cessé de se fragmenter

programme leur a été imposé. objectifs, les autorités municipales ont l'impression que ce puissent être à reconnaître la nécessité de ce programme et de ses loi est déposé à la Chambre des communes. Si enclins qu'ils ce programme est rendu public par le ministre, et où le projet de sur les décisions qu'elles doivent prendre seulement au moment où gouvernement fédéral a adopté un programme ayant des répercussions résoudre. Trop souvent, les municipalités apprennent que le dont il s'en acquitte pose quelques problèmes très difficiles à



domaines auxquels les autres s'intéressaient. Parallèlement à cette évolution se sont formés des groupes actifs dans les domaines social, politique et économique. En faisant converger leurs efforts vers les secteurs législatifs et exécutifs des différents niveaux de gouvernement, ils ont contribué à rendre ces derniers complexes et fragmentés. Il s'en est suivi, à tous les échelons, une prolifération d'organismes spéciaux, faisant double emploi mais se voulant autonomes, ce qui a fait apparaître la faiblesse d'un mécanisme de décision qui, à une époque d'évolution sociale accélérée, ne peut plus répondre aux besoins de la société.

La plupart des fonctions et des programmes gouvernementaux ont un aspect national, régional et municipal. On doit reconnaître que, si l'on est fondé à conserver et à maintenir le régime fédéral, chaque niveau de gouvernement a un rôle à jouer dans la plupart des secteurs d'action et des programmes qui en découlent.

Le but ultime du gouvernement est de créer des conditions favorables à l'amélioration progressive du bien-être politique, économique et social de tous les citoyens. L'activité de tous les niveaux de gouvernement se justifie dans la mesure où elle permet de réaliser cet objectif global.

Dans la société actuelle, le gouvernement fédéral ne peut espérer plus longtemps jouer un rôle réel dans l'établissement des priorités et des objectifs nationaux que si les autres échelons de gouvernement prennent effectivement part au processus qui permet de les fixer.

En accordant une aide financière aux autres niveaux de gouvernement, il a acquis le droit et a pris la responsabilité de définir comment cette aide doit être attribuée, mais la manière

Nord britannique. De même, les pouvoirs attribués aux municipalités étaient plus ou moins "exclusivement" délimités, ainsi que les sphères d'activités réservées aux provinces. En général, chaque instance administrative essayait de réduire au minimum ses responsabilités et ses engagements dans les "secteurs de compétence" qui étaient censés relever de l'un ou l'autre échelon. Toutefois, la dépression, la doctrine économique de Keynesie, la Seconde Guerre mondiale et le passage d'une économie essentiellement agricole à une économie dominante, urbaine et industrielle n'ont pas été sans effet.

Le rôle du secteur public dans les affaires de la nation a pris de nouvelles dimensions et la démarcation entre les domaines fédéral, provinciaux et municipaux s'est estompée.

"Un des caractères marquants de l'évolution économique contemporaine, aux fins des états occidentaux, réside dans l'intervention, de plus en plus large, des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale. Ce développement a fait progressivement ressortir la nécessité d'une adaptation des organismes de l'Etat: en effet, le cadre institutionnel des états politiques modernes n'a pas été conçu pour permettre l'accomplissement des tâches économiques et sociales qui incombent de nos jours aux pouvoirs publics.<sup>1</sup>

Au fur et à mesure que le rôle de la puissance publique s'est élargi, chacun de ces échelons a été entraîné dans des

---

1. P. Mallet, Les organismes de consultation économique - Leurs origines et leurs caractères institutionnels - Conseil économique du Canada, janvier 1971.

### III. POLITIQUE ET PROGRAMMES

Un régime fédéral comme celui que nous connaissons au Canada recèle certains obstacles qui entravent le déroulement d'un processus unifié de décision. Non seulement les hommes politiques, aux niveaux fédéral et provincial, mais aussi les administrateurs défendent jalousement l'autonomie et les compétences définies par les statuts, les lois et la tradition.

La méthode la plus logique, mais non plus la plus commode de nos jours, pour empêcher les conflits et les ingérences entre les échelons de gouvernement consiste à assigner à chacun des attributions et des compétences exclusives. On peut aussi réduire au minimum les conflits et supprimer les plus graves problèmes qui se présentent dans les relations entre gouvernements. Mais l'Etat a évolué; il a perdu sa simplicité et intervient maintenant dans la plupart des domaines de notre vie quotidienne. Il s'ensuit que les compétences et les attributions assignées par le passé aux divers échelons de gouvernement risquent d'être mal avisées et d'aller à l'encontre des exigences d'une époque ultérieure. Il s'agit donc, ou bien de redéfinir régulièrement les secteurs de compétence ou bien, pour les gouvernements, d'essayer de collaborer au fur et à mesure que leurs responsabilités croissent et que leurs secteurs de compétence commencent à se chevaucher.

Avant 1930, il n'y avait guère de conflits ni de chevauchement de compétence entre les niveaux de gouvernement au Canada. Les trois échelons jouaient un rôle beaucoup moins important qu'aujourd'hui dans la conduite des affaires de l'Etat. L'administration fédérale s'employait à édifier la nation et refusait catégoriquement d'intervenir dans les secteurs qui ne lui étaient pas explicitement attribués aux termes de l'Acte de l'Amérique du

l'administration locale, du moins pas si l'on entend y conserver le maximum de liberté.

Le rôle actuel de l'administration locale ne correspond plus aux besoins d'une société soumise au processus d'urbanisation. En même temps, une société fondée sur le principe suivant lequel ses membres doivent disposer de tous les moyens d'épanouissement possibles, ne peut se passer d'une administration locale active. Les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent résoudre les problèmes d'une société urbanisée sans l'intermédiaire de

Dans le contexte social, cela signifie que l'on ne pourra pas mettre au point une politique et des programmes efficaces que si l'on y intègre le mécanisme d'application. Celui-ci doit assurer tant l'exécution du programme que le contrôle du rendement. Cette dernière fonction s'impose si l'on tient à ce que la politique adoptée réponde aux besoins de la société.

Ce phénomène est reconnu depuis assez longtemps par ceux qui étudient la société et les formes de gouvernement. Il semble pourtant qu'en cherchant une solution aux problèmes de l'urbanisation, on ne se soit guère attardé à leur caractère d'interdépendance. L'un des principes fondamentaux de la technologie moderne est que pour tout système, il importe de définir et de structurer les sous-systèmes de façon logique, si l'on veut que l'ensemble fonctionne bien.

Ces cinq questions, ou secteurs, abordés dans nos déclarations de principes, ont en commun de ne pas être isolés mais de s'influencer réciproquement.

#### \* Recherche de solutions

services centralisés que pourrait assurer l'administration locale moyennant des ressources suffisantes.



L'influence que les municipalités exercent sur la politique et les programmes d'aide sociale est minime voire inexistante. Elles doivent essayer, tant bien que mal, de surmonter les problèmes qui découlent du régime actuel et ce, au prix de dépenses considérables même si elles passent inaperçues pour la plupart. Il n'est certes pas déraisonnable de proposer que les services d'aide sociale soient regroupés. D'autre part, il semble que la création intensive de bureaux locaux, fédéraux et provinciaux, offrant une vaste gamme de services, soit un piètre substitut aux

\* Aide sociale

Dans la décennie écoulée, les contribuables canadiens ont consacré plus de 20 milliards de dollars à l'aide sociale. Si importante que soit cette somme, nous ne disposons pas, à l'échelon national, ni même régional, de normes éprouvées. Un grand nombre de décisions obéissent à des caprices administratifs.

Etant donné que, dans un avenir prévisible, les loisirs occuperont davantage de notre temps, il faut également songer à fixer de vastes objectifs, nationaux et régionaux, qui permettront aux administrations de répondre plus tard aux besoins de notre société à cet égard. Aussi serait-il opportun que l'administration locale ait voix au chapitre quant à l'établissement de ces objectifs.

Il est aussi remarquable que les programmes fédéraux et provinciaux mettent l'accent, entre autres, sur les parcs nationaux ou provinciaux. Dans notre société urbanisée, une forte proportion de la population se trouve financièrement défavorisée. Il confierait donc, semble-t-il, d'affecter davantage des ressources à l'élaboration de programmes et d'installations de loisirs supplémentaires dont ont grandement besoin les zones populaires: les défavorisées y auraient plus facilement accès.

Il est intéressant encore une fois de remarquer que malgré les moyens dont disposent les municipalités canadiennes pour occuper les loisirs d'une multitude de façons, les gouvernements fédéral et provinciaux font rarement appel à leur collaboration pour mettre au point leur politique et leurs programmes en ce domaine.

La situation, au niveau provincial, est à peu près identique: de six à dix ministères s'occupent de divers aspects des loisirs.

La condition physique des Canadiens. Les récréatives athlétiques et semble s'employer surtout à améliorer activités. Loisirs Canada s'occupe exclusivement des activités vingt-deux organismes ont des programmes ayant trait à ces ne les régit exclusivement au sens large. Au seul niveau fédéral, indirectement les activités récréatives, mais aucune d'entre elles quelque 130 lois fédérales intéressent directement ou

#### \* Loisirs et activités récréatives

Les administrations locales ont toujours joué un grand rôle dans la prévention de la pollution et la lutte contre ses dangers. Cependant, il est rare qu'on les consulte pour la mise au point de programmes fédéraux et provinciaux. Et pourtant, ce sont elles qui fréquemment, semble-t-il, finissent par assumer les frais d'un grand nombre de programmes prévus aux autres niveaux de gouvernement.

On peut assez justement affirmer qu'on n'a pas consacré suffisamment de fonds à l'élaboration d'un plan global et cohérent qui permettrait de réduire les dangers présents et futurs de la pollution. Il semble même qu'on n'ait pas réussi à communiquer utilement les techniques connues à ceux qui sont immédiatement chargés de leur application.

problèmes y afférents et de prêter davantage attention à l'incidence géographique des programmes de transports. Ces effets sont un objet de préoccupation majeure pour les collectivités voisines de la région pour laquelle les programmes ont été prévus.

#### \* Logement

L'administration locale est avant tout chargée de veiller à l'existence de bonnes conditions de logement et d'un milieu de vie souhaitable. Tous les services qu'assurent les municipalités sont axés sur le logement et sur l'amélioration de nos conditions de vie. Les besoins des Canadiens en logements varient selon la situation géographique, démographique et économique et dépendent du contexte provincial dans lequel la municipalité doit fonctionner.

Il s'ensuit que les administrations locales devraient participer pleinement à la mise au point et à l'exécution d'une politique du logement. Or, tel n'est pas le cas. En outre, il a été extrêmement difficile pour les municipalités d'assumer un rôle dynamique dans la mise en oeuvre des programmes de logement, en raison de la complexité des dispositions financières qui l'accompagnent beaucoup d'entre eux. La situation s'aggrave encore lorsqu'on a recours à ces programmes pour résoudre les problèmes de chômage plutôt que ceux du logement.

#### \* Gestion de l'environnement

Il est probablement juste de dire que la pollution est devenue la question "en vogue" au Canada. Jusqu'ici, les solutions envisagées tant par le gouvernement fédéral que les administrations provinciales ont été de nature fragmentaire. La plupart des programmes de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement se fondent sur des lois et des règlements fédéraux et provinciaux qui se regroupent sans pour

Voici plusieurs années déjà que la Fédération canadienne des maires et des municipalités étudie un certain nombre de questions qui préoccupent les Canadiens. Le Comité conjoint des municipalités sur les relations intergouvernementales considère ces questions comme des exemples types des problèmes et des défis qui se posent aux pouvoirs publics du Canada. En les étudiant, nous nous sommes penchés tout particulièrement sur le rôle de l'administration locale en tant que pouvoir public.

Même si ces questions sont exposées en détail dans les déclarations de principes qui suivent, il convient, dès maintenant, d'en faire ressortir certains aspects essentiels, principalement ceux qui reflètent le caractère d'association que prend le rôle des différentes formes d'administration.

#### \* Transports

Dans un nombre inquiétant de cas, les gouvernements fédéral et provinciaux prennent leurs décisions isolément. La concertation semble minime à ce niveau et à peu près négligeable en ce qui concerne l'administration locale. Les programmes de transports lancés par les administrations fédérales et provinciales souffrent donc fréquemment de l'absence de participation des autres niveaux de gouvernement, ce qui explique qu'une fois mis en application, ils ne donnent souvent pas les résultats escomptés. Il est évident qu'il faudrait envisager la planification des transports de façon beaucoup plus globale. Il conviendrait tout d'abord de fixer des objectifs vastes, concrets et généraux, fondés sur un ensemble réaliste d'objectifs sociaux. Cela permettrait de tenir compte de l'aspect conjugué des divers

## II. LES PROBLÈMES DE L'URBANISATION

à résoudre les problèmes urbains.

Il importe, sans aucun doute, de cerner et de résoudre les problèmes que posent au Canada l'aide sociale, les transports, la gestion de l'environnement, les loisirs et les activités récréatives, et le logement. Il faut néanmoins les considérer en fonction de leurs conséquences sur l'ensemble de la collectivité canadienne et de l'action conjuguée de leurs répercussions. La maîtrise du processus de l'urbanisation suppose un examen critique des rôles pour lesquels les divers niveaux de gouvernement sont le mieux habilités, ainsi que des ressources qu'il faut mettre à leur disposition.

L'orientation prise en abordant le processus d'urbanisation déterminera en grande partie le rôle que jouera plus tard l'administration locale. Mais l'inverse n'est certes pas moins vrai: le rôle que jouera l'administration locale décidera dans quelle mesure les Canadiens pourront réaliser leurs buts et leurs aspirations.



exactement, sur 95 p. cent de la superficie du pays.

B-2

En traitant les problèmes du "Canada urbain", nous nous

assignons automatiquement une sphère arbitraire et par trop limitée. Les villes font partie de l'histoire du monde depuis très longtemps et leur croissance n'est pas un phénomène récent. Les problèmes

auxquels ont dû faire face, dans l'Antiquité, Athènes et Rome, les villes et les Etats-cités du Moyen Age ainsi que les villes

européennes au début de la révolution industrielle étaient plus

localisés. Les problèmes urbains de l'ère postindustrielle sont

symptomatiques des conséquences qu'a entraînées un ensemble complexe de transformations amenées surtout par les bouleversements techno-

logiques de notre époque. Ces transformations comprennent:

- L'automatisation et la mécanisation industrielles

- L'élévation du niveau d'instruction

- L'élévation relative du niveau de vie

- L'importance sans cesse croissante du secteur des

services

- La mobilité de la population

- Le perfectionnement des moyens de communication

- La rapidité des moyens de transport

- L'intervention accrue de l'Etat dans divers domaines.

L'urbanisation que nous connaissons actuellement est aussi

une conséquence de ces transformations. L'expansion des centres

urbains doit donc être considérée comme un des corollaires de

l'urbanisation, de même que la baisse de la population dans les

régions rurales.

Ce processus est un phénomène national qui touche toutes les parties de notre pays. L'Etat devrait donc s'employer principalement à "maîtriser le processus de l'urbanisation" plutôt que de chercher

---

 NECESSITE D'UNE CONCENTRATION
 

---

 I. URBANISATION DU CANADA
 

---

Le Canada connaît un des rythmes d'urbanisation les plus rapides au monde. En 1871, moins de vingt p. cent de sa population habitaient des agglomérations urbaines. En 1961, quelque soixante-dix p. cent des Canadiens étaient des citadins. D'après des prévisions fondées sur les tendances à la concentration de la population, plus de quatre-vingt-quatorze p. cent des Canadiens habiteront la ville en l'an 2000. Ces mêmes études de prospective indiquent également qu'environ soixante-dix p. cent d'entre eux se concentreront dans douze grandes agglomérations. Par ailleurs, la population canadienne est l'une des moins denses du monde. L'urbanisation de notre pays ne peut donc pas se comparer de prime abord aux tendances similaires qui se manifestent dans les autres parties du globe.

Ce phénomène a amené les Canadiens à agir dans toute une série de domaines particuliers. Il est naturel, évidemment, que cela concerne uniquement les centres urbains en développement. Mais, fait non négligeable, l'urbanisation concerne aussi le Canada rural. Il est intéressant de remarquer que les pouvoirs publics, ainsi qu'en font foi leurs divers programmes, soulignent surtout les répercussions de l'urbanisation sur les grandes concentrations humaines du pays. On peut même dire que la majorité de ces programmes sont consacrés aux "problèmes urbains".

Il faudrait être myope pour penser que les pouvoirs publics ne devraient pas se préoccuper des répercussions de l'urbanisation sur les grands centres. Mais d'après les personnes concernées par l'administration locale, il faudrait l'être également pour négliger l'importance de ces répercussions sur le Canada rural, ou plus

Nos déclarations de principes reflètent les points de vue adoptés par le Comité conjoint des municipalités sur les relations intergouvernementales. Ce dernier a été institué dans le but d'orienter les efforts déployés par les représentants de l'administration locale en vue de préparer la conférence tripartite. Les comités permanents de la Fédération canadienne des maires et des municipalités étudient déjà depuis quelque temps les sujets présentés dans ces déclarations. On trouvera à l'annexe I le nom des membres des comités de la F.C.M.M. et l'on pourra s'adresser à la Fédération, à Ottawa, pour obtenir des renseignements complémentaires sur les déclarations de principe.

A titre de président du Comité conjoint des municipalités sur les relations intergouvernementales et de la Fédération canadienne des maires et des municipalités, je tiens à exprimer toute ma gratitude aux membres des comités et à notre personnel de soutien pour leur dévouement et leurs efforts. La rapidité avec laquelle nous sommes parvenus à une entente sur les préoccupations et les problèmes de l'administration locale a grandement contribué à accélérer nos travaux.

Le maire, D.G. Newman

A l'instar de toutes les autres nations qui se situent à l'avant-garde de la technologie, le Canada connaît une urbanisation sans cesse croissante. Le processus peut sembler concerner surtout nos agglomérations les plus peuplées, mais sa portée est beaucoup plus vaste. L'urbanisation intéresse aussi dans une large mesure, en effet, le Canada rural. Il s'ensuit que, dans l'élaboration de programmes visant à résoudre les problèmes urbains, on doit tenir compte du caractère plurivalent et conjugué de leurs répercussions. Les responsables de ces programmes doivent être tout particulièrement sensibles à l'influence des mécanismes de décision à tous les échelons de gouvernement.

Les représentants de l'administration locale considèrent cette première conférence tripartite comme l'occasion toute désignée pour les pouvoirs publics d'asseoir les fondations qui permettront d'orienter le processus d'urbanisation suivant les besoins et les aspirations des Canadiens.

Le présent document renferme donc une série de déclarations de principes sur des questions précises. Notre intention n'était pas, en les choisissant, de proposer une politique ou des programmes particuliers. Nous avons plutôt cherché à les étudier en fonction de la nature et du rôle des gouvernements, principalement de l'administration locale. Elles ne représentent certes qu'une partie des questions qui se posent au Canada actuellement et auxquelles il devra faire face à l'avenir. Toutefois, nos conclusions montrent bien, selon nous, qu'une des difficultés rencontrées pour s'attaquer au processus de l'urbanisation au Canada réside dans la façon dont on perçoit actuellement le rôle assumé par les trois échelons de gouvernement.





TABLES DES MATIERES

Page	
001	A - Préface
003	B - Nécessité d'une concertation
020	C - Transports
076	D - Logement
110	E - Gestion de l'environnement
137	F - Loisirs et activités récréatives
168	G - Aide sociale
237	Appendice I



PRESENTATION MUNICIPALE  
A LA  
PREMIERE CONFERENCE  
TRIPARTITE NATIONALE

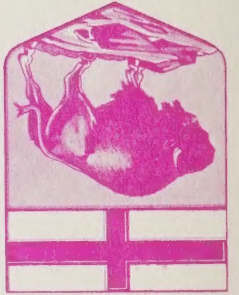
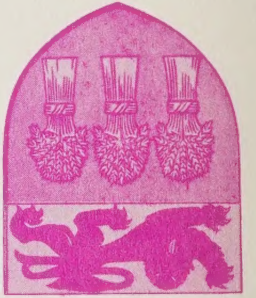
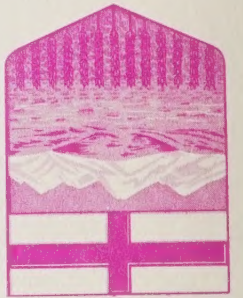
(Session 2a)

Soumise au nom de la  
délégation municipale  
par  
le maire D.G. Newman  
Président  
Comité municipal conjoint  
des relations intergouvernementales

le 31 octobre 1972







MUNICIPALITIES OF QUEBEC  
SCOTIA MUNICIPALITIES  
MUNICIPALITIES

## PRÉSENTATION MUNICIPALE À LA PREMIÈRE CONFÉRENCE TRIPARTITE NATIONALE (Session 2a)

Soumise au nom de la  
délégation municipale  
par

le maire D.G. Newman

Président

Comité municipal conjoint

des relations intergouvernementales

le 31 octobre 1972

document no TCT2

THE MUNICIPALITIES OF THE  
ALBERTA ASSOCIATION OF  
SASKATCHEWAN URBAN  
MUNICIPALITIES  
MUNICIPALITIES ASSOCIATION  
• ONTARIO ASSOCIATION OF RURAL MUNICIPALITIES  
• NORTHWEST TERRITORIES ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES  
• UNION OF BRITISH COLUMBIA MUNICIPALITIES • ALBERTA URBAN MUNICIPALITIES ASSOCIATION  
YUKON TERRITORY • MUNICIPAL DISTRICTS AND COUNTIES

FEDERATION OF PRINCE EDWARD ISLAND MUNICIPALITIES • UNION DES COMTES DE QUEBEC • UNION DES  
MUNICIPALITIES OF URBAN MUNICIPALITIES • UNION OF MANITOBA MUNICIPALITIES • UNION OF NOVA  
SCOTIA MUNICIPALITIES • SASKATCHEWAN ASSOCIATION OF RURAL  
MUNICIPALITIES • ASSOCIATION OF COUNTIES AND REGIONS OF ONTARIO • NEWFOUNDLAND AND LABRADOR FEDERATION OF MUNICIPALITIES • NEW BRUNSWICK TOWNS ASSOCIATION • SIX CITIES OF NEW BRUNSWICK

